Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12900**

18. Wahlperiode 22.06.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des 5. Untersuchungsausschusses gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes*

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bericht des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes wird zur Kenntnis genommen.

Berlin, den 22. Juni 2017

Der 5. Untersuchungsausschuss gemäß Artikel 44 Grundgesetz

Herbert Behrens
Vorsitzender
Berichterstatter

Oliver Krischer
Stellvertretender Vorsitzender
Berichterstatter

Ulrich Lange
Berichterstatter

Kirsten Lühmann
Berichterstatterin

* *Eingesetzt durch Beschluss vom 7. Juli 2016 (Bundestagsdrucksache 18/8932).*

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Inhaltsübersicht

Erster Teil: Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Gang der Untersuchung 28

A. Untersuchungsauftrag, Vorgeschichte, parlamentarisches Einsetzungsverfahren und Konstituierung des 5. Untersuchungsausschusses 28

B. Verfahren mit sachlichem Bezug zum Untersuchungsauftrag 48

C. Gang des Verfahrens 51

D. Erstellung des Abschlussberichtes 78

E. Umgang mit den Akten nach Abschluss der Untersuchung 85

Zweiter Teil: Feststellungen des 5. Untersuchungsausschusses zum Sachverhalt 87

A. Die von der Untersuchung betroffenen staatlichen Institutionen 87

B. Die Rechtslage und ihre Entwicklung im Untersuchungszeitraum 89

C. Sachverständigenanhörungen aufgrund der Beweisbeschlüsse SV-1 und SV-3 143

D. Sachverständigenanhörung aufgrund des Beweisbeschlusses SV-2 160

E. Feldüberwachungen des Umweltbundesamtes 175

F. Feldüberwachungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministeriums 204

G. Prüfpraxis des Kraftfahrt-Bundesamtes zu Abgas- und CO_2-Emissionen sowie Kraftstoffverbräuchen bis 2015 249

H. Rechtsetzungsprozesse auf EU-Ebene 291

I. Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA im September 2015 354

J. Reaktionen und Maßnahmen der Bundesregierung nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe am 18. September 2015 389

Dritter Teil: Bewertungen des Untersuchungsausschusses 505

A. Sachverständigenanhörungen 505

B. Forschungsprojekt Felduntersuchungen von Bundesanstalt für Straßenwesen und Umweltbundesamt 511

C. Umsetzung europäischer Regelungen in Deutschland 520

D. Prüftätigkeit des Kraftfahrt-Bundesamtes 526

E. Rechtsetzungsprozesse auf europäischer Ebene 533

F. Untersuchungskommission „Volkswagen“ 540

G. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 550

Vierter Teil: Sondervoten 555

A. Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. 555

B. Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 600

Fünfter Teil: Stellungnahmen aufgrund Gewährung rechtlichen Gehörs 646

A. Ford-Werke GmbH 646

B. ADAC e.V. 646

C. Volkswagen AG 648

Sechster Teil: Übersichten und Verzeichnisse 650

A. Abkürzungsverzeichnis 650

B. Übersicht der Ausschussdrucksachen 658

C. Übersicht der Beweisbeschlüsse 681

D. Liste der Materialien A, B und C 701

E. Anlagen 709

F. Abbildungsverzeichnis 719

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil: Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Gang der Untersuchung 28

A. Untersuchungsauftrag, Vorgeschichte, parlamentarisches Einsetzungsverfahren und Konstituierung des 5. Untersuchungsausschusses 28

I. Untersuchungsauftrag 28

II. Vorgeschichte 33

III. Parlamentarisches Einsetzungsverfahren 35

1. Einsetzungsantrag 35

2. Erste Plenardebatte 40

3. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung 42

4. Einsetzungsbeschluss 43

IV. Konstituierung des 5. Untersuchungsausschusses 43

1. Mitglieder 43

2. Bestimmung des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden 44

3. Benennung der Obleute 44

4. Benannte und ermächtigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen 45

5. Beauftragte der Bundesregierung 46

6. Beauftragte des Bundesrates 47

7. Sekretariat des Untersuchungsausschusses 47

B. Verfahren mit sachlichem Bezug zum Untersuchungsauftrag 48

I. Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlamentes 48

II. Parlamentarische Untersuchungen in anderen EU-Mitgliedstaaten 50

III. Staatsanwaltliche Ermittlungen in Deutschland 50

C. Gang des Verfahrens 51

I. Beschlüsse und Absprachen zum Verfahren 51

1. Verfahrensbeschlüsse zur Durchführung der Ausschussarbeit 51

2. Verfahrensabsprachen 57

II. Vorbereitung der Beweiserhebung 58

1. Obleutebesprechungen 58

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Nichtöffentliche Beratungssitzungen ... 58
3. Strukturierung der Beweisaufnahme ... 58
4. Terminierungen ... 59
III. Beweiserhebung durch Beiziehung von Akten, Berichten, Protokollen und sonstigen Unterlagen ... 59
1. Beweisvorbereitung ... 59
2. Art, Herkunft und Umfang des Beweismaterials ... 59
3. Umfang der Aktenvorlage ... 61
a) Umfang der Aktenvorlage der Bundesregierung ... 61
b) Umfang der im Wege der Amtshilfe von den Ländern Niedersachsen und Baden-Württemberg vorgelegten Akten ... 61
c) Umfang der Aktenvorlage durch private Unternehmen ... 62
4. Geheimschutz ... 62
5. Entstufungs- und Herausgabeersuchen an die Bundesregierung ... 63
IV. Beweiserhebung durch Anhörung von Sachverständigen und Einholung von Sachverständigengutachten ... 64
1. Anhörung von Sachverständigen ... 64
a) Erste Sachverständigenanhörung am 8. September 2016 (SV-1) ... 64
b) Zweite Sachverständigenanhörung am 8. September 2016 (SV-2) ... 64
c) Dritte Sachverständigenanhörung am 22. September 2016 (SV-3) ... 66
d) Videoaufzeichnung/Live-Streaming der Sachverständigenanhörungen ... 66
e) Freie Fragerunde statt Berliner Stunde ... 66
2. Erstellung von Rechtsgutachten durch Sachverständige (SV-4) ... 66
V. Beweiserhebung durch Vernehmung von Zeugen ... 67
1. Behandlung von Beweisanträgen auf Vernehmung von Zeugen ... 67
2. Anzahl und Reihenfolge der Zeugenvernehmungen ... 68
3. Zeugenvernehmungen in öffentlichen und eingestuften Sitzungen ... 68
4. Aussagegenehmigungen ... 71
5. Zulässigkeit/Unzulässigkeit von Fragen ... 71
6. Rechtsbeistand, Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht ... 72
a) Zeugen in Begleitung von Rechtsbeiständen ... 72
b) Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht ... 72
7. Beschlossene, nicht vernommene Zeugen ... 73

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8. Auslandszeugen 74
9. Vernehmung von Beauftragten der Bundesregierung 74
10. Kommissarische Vernehmung eines Zeugen im Inland 75
11. Vernehmung einer Zeugin aus dem Ausland per Videokonferenz 75
12. Protokollierung der Sitzungen 75
13. Übersendung der Protokolle und formeller Abschluss der Zeugenvernehmungen 76

VI. Zeit- und Arbeitsaufwand 78

D. Erstellung des Abschlussberichtes 78

I. Zeitplan 78

II. Feststellung der Berichtsteile 79

1. Gang des Verfahrens und ermittelte Tatsachen 79
2. Ergebnis der Untersuchung 79
3. Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. 81
4. Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 81

III. Rechtliches Gehör 81

IV. Feststellung des Abschlussberichts 84

E. Umgang mit den Akten nach Abschluss der Untersuchung 85

Zweiter Teil: Feststellungen des 5. Untersuchungsausschusses zum Sachverhalt 87

A. Die von der Untersuchung betroffenen staatlichen Institutionen 87

B. Die Rechtslage und ihre Entwicklung im Untersuchungszeitraum 89

I. Überblick 89

II. Rechtlicher Rahmen 90

1. Rechtsgrundlagen 90

a) Rahmenrichtlinie – RL 2007/46/EG 90
b) Grundverordnung – VO (EG) Nr. 715/2007 91
c) Durchführungsverordnung – VO (EG) Nr. 692/2008 91
d) UNECE-Regelungen Nr. 83 und Nr. 101 93
e) Nationale Regelungen – EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV) 94

2. Grenzwerte für Schadstoffemissionen 94
3. Einhaltung der Grenzwerte „unter normalen Betriebsbedingungen“ und Verbot von Abschalteinrichtungen 97

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Der „Neue Europäische Fahrzyklus“ als für die Grenzwertkontrolle maßgebender Rollenprüfstandtest ... 98
5. Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des europäischen Gesetzgebers ... 99
6. RDE-Tests als Ergänzung zum Rollenprüfstandtest ab 2016/2017 ... 100
a) Hintergrund ... 100
b) Überwachungszwecke und Grenzwertkontrolle ... 100
c) Konformitätsfaktoren ... 101
d) Transferfunktion ... 102
e) Testbedingungen ... 102
f) Beschränkung auf Stickoxidemissionen ... 103
g) Erweiterte Dokumentationspflichten der Hersteller ... 103
7. Vorschlag für einen neuen Rollenprüfstandtest ab September 2017: WLTP ... 104
8. Kohlendioxidemissionen und Kraftstoffverbrauch ... 104
9. EG-Typgenehmigungsverfahren ... 106
a) EG-Typgenehmigung ... 106
b) Antrag ... 107
c) Prüfung ... 108
d) Reformvorschlag der EU-Kommission ... 110
10. Produktionskontrolle (Conformity of Production – CoP) ... 110
11. Gewährleistung der Emissionsstabilität ... 112
12. Kontrolle in Betrieb befindlicher Fahrzeuge (In-Service Conformity – ISC) ... 112
a) Kontrolle durch die Hersteller ... 112
b) Kontrolle durch die Genehmigungsbehörde ... 113
c) Verschiedene Rechtsgrundlagen ... 117
d) Reformvorschlag der Kommission ... 117
13. Regelungen zum Umgang mit Rechtsverstößen ... 118
a) Europarechtliche Regelungen ... 118
b) Nationale Regelungen ... 120
aa) Nachträgliche Nebenbestimmungen, Rücknahme und Widerruf nach § 25 EG-FGV ... 120
bb) Geldbuße nach § 37 EG-FGV, § 30 OWiG ... 120
cc) Strafbarkeit wegen Betrugs und Urkundenfälschung nach § 263 und § 267 ff. StGB ... 121
dd) Geldbuße nach § 30 OWiG in Verbindung mit § 263 oder § 267 ff. StGB ... 121
ee) Geldbuße nach § 130 OWiG ... 121
14. Vorschriften zu Abschalteinrichtungen in anderen Regelwerken ... 122

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

a) Überblick ... 122
b) Richtlinie 70/220/EWG ... 123
c) UNECE Regelung Nr. 83 ... 123
d) Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) Nr. 582/2011 – Schwere Nutzfahrzeuge (Euro VI) ... 124
e) Vereinigte Staaten von Amerika ... 125
15. Andere Grenzwertregime und Kontrollmechanismen ... 129
a) Luftqualitätsrichtlinie, Bundesimmissionsschutzgesetz und 39. Bundesimmissionsschutzverordnung ... 129
b) Arbeitsplatzgrenzwerte ... 131
c) Periodische Hauptuntersuchung („TÜV“) ... 131
III. Sachverständigengutachten zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben ... 132
1. Abschalteinrichtungen ... 132
a) Gutachten Prof. Dr. Führ und Prof. Dr. Klinger ... 132
b) Gutachten Prof. Dr. Brenner und Dr. Neumann ... 137
c) Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ ... 138
2. Sanktionen ... 140
a) Ausreichende Sanktionsregelungen (Prof. Dr. Brenner und Dr. Neumann) ... 140
b) Unzureichende Sanktionsregelungen (Prof. Dr. Führ und Prof. Dr. Klinger) ... 141
C. Sachverständigenanhörungen aufgrund der Beweisbeschlüsse SV-1 und SV-3 ... 143
I. Emissionsmessverfahren auf dem Rollenprüfstand sowie im Realbetrieb von Kfz ... 143
1. Überblick ... 143
2. Prof. Dr. Christian Beidl ... 144
3. Prof. Dr. Stefan Hausberger ... 146
4. Dr. Reinhard Kolke ... 148
II. Funktionsweisen und Möglichkeiten von Abschalteinrichtungen und sonstigen Manipulationen einer NOx-Abgasreinigung ... 150
1. Überblick ... 150
2. Prof. Dr. Roland Baar ... 152
3. Dipl.-Ing. Jürgen Bönninger ... 153
4. Felix Domke ... 154
5. Dr. h. c. Andreas Mayer ... 156
6. Dr. Peter Mock ... 158

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

D. Sachverständigenanhörung aufgrund des Beweisbeschlusses SV-2 160

I. Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, Umwelt etc. infolge der gegenüber auf dem Rollenprüfstand gemessenen Emissionen im Realbetrieb 160

1. Zusammenfassung der schriftlichen Sachverständigengutachten 160

a) Gutachten Prof. Dr. Helmut Greim 160

b) Gutachten Prof. Dr. Thomas Koch 161

c) Gutachten Prof. Dr. Thomas Kuhlbusch 163

d) Gutachten Prof. Dr. Annette Peters 164

e) Gutachten Dr. Denis Pöhler 165

2. Sachverständigenanhörung am 8. September 2016 166

a) Grenzwerte für die Bewertung der Luftqualität 166

b) Anteil des Kraftfahrzeugverkehrs an der Gesamtemission 168

c) Ermittlung der Emissionen 169

d) Gesundheitliche Auswirkungen von Emissionsbelastungen 170

e) Abweichungen von Emissionswerten auf dem Rollenprüfstand und im Realbetrieb 172

aa) Bewertung der Vorfälle 172

bb) Ausblick 172

II. Ergänzende Zeugenaussagen 173

1. Zeugin Marion Wichmann-Fiebig 173

2. Zeuge Jürgen Resch 174

E. Feldüberwachungen des Umweltbundesamtes 175

I. Überblick 175

II. Ziele und Verfahren 176

1. Informationen über das reale Emissionsverhalten 176

2. Gewährleistung der rechtlich vorgeschriebenen Emissionsstabilität 178

3. Kohlendioxidemissionen und Kraftstoffverbrauch 181

III. Messergebnisse 181

1. Feldüberwachung VII (2006 bis 2008) 182

2. Feldüberwachung VIII (2008 bis 2010) 182

3. Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw (2011 bis 2012) 183

IV. Schlussfolgerungen des Umweltbundesamtes 183

1. Konzept für eine Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen (2007/2008) 183

a) Überblick 183

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) Konzept vom 28. Januar 2008 ... 184
c) Konzept vom 20. März/4. April 2008 ... 186
d) Konzept vom 25. Juli 2008 ... 188
2. Vorschlag zur Weiterentwicklung der Feldüberwachung (2011) ... 189
V. Ergänzende Zeugenaussagen ... 190
1. Zeuge Lars Mönch ... 191
2. Zeuge Helge Schmidt ... 193
3. Zeuge Martin Schmied ... 193
4. Zeuge Dr. Oliver Eberhardt ... 193
5. Zeuge Hubert Steinkemper ... 196
6. Zeuge Prof. Dr. Uwe Lahl ... 198
7. Zeuge Jochen Flasbarth ... 202
8. Zeuge Sigmar Gabriel ... 202
F. Feldüberwachungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministeriums ... 204
I. Genese des Forschungsvorhabens „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen“ in den Jahren 2008 und 2009 ... 205
1. Konzeptentwurf für eine erweiterte Feldüberwachung durch das UBA ... 205
a) Bearbeitungsverlauf des Konzeptentwurfs des UBA für eine erweiterte Feldüberwachung im Bundesumweltministerium ... 205
b) Zeuge Dr. Eberhardt ... 207
2. Fachliche Einschätzung des UBA-Konzepts durch das KBA ... 208
3. Ressortabstimmungen zwischen Bundesumweltministerium und Bundesverkehrsministerium zum gemeinsamen Feldüberwachungs-Projekt ... 209
4. Leistungsbeschreibung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen nach den Vorgaben von Bundesumweltministerium und Bundesverkehrsministerium ... 211
5. Einbindung der Hausleitungen in die Ausschreibung des Feldüberwachungs-Projekts ... 213
6. Zeugenaussagen zu Entstehungsumständen und Vorüberlegungen des Feldüberwachungsprojekts ... 215
a) Zeuge Sigmar Gabriel ... 215
b) Zeuge Peter Altmaier ... 216
c) Zeuge Hubertus Steinkemper ... 216
d) Zeuge Dr. Oliver Eberhardt ... 217

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

e) Zeuge Stephan Redmann 217
f) Zeuge Dr. Bernd Bugsel 217
II. Prüfprogramm, Messmethodik und Grenzen des Feldüberwachungsprojekts 218
1. Forschungsdesign „streng nach den Vorgaben“ der Rahmenrichtlinie 219
2. Umsetzung des Feldüberwachungskonzepts 220
3. Einbindung von Herstellern und Interessengruppen 224
III. Verlauf des Feldüberwachungsprojekts 225
1. Grenzwertüberschreitungen bei VW-Modellen 226
a) Messergebnis der ersten Stichprobe von drei Fahrzeugen 226
b) Messergebnis des vierten VW Golf VI 228
2. Erstes Herstellergespräch mit VW Juni 2011 zu den Messungen am Golf VI 231
3. Softwareupdate von Volkswagen 232
a) Zeuge Dr. Bernd Bugsel 232
b) Zeuge Dr. Oliver Eberhardt 234
4. Ausweitung der gemessenen VW Golf mit Motorkennzeichen „CBAB“ aus der Motorreihe EA 189 gemäß Stichprobenverfahren 235
5. Verlängerungen des Feldüberwachungsprojekts wegen offener Punkte 236
6. Messergebnis der Untersuchung von Volkswagen 237
a) Verlauf und Ergebnisse nach Aktenlage 237
b) Aussage Dr. Bugsel zu Verlauf und Ergebnis des zweiten Herstellergesprächs mit VW 237
IV. Auffälligkeiten hinsichtlich der CO_2-Emissionen 238
1. Differenzen innerhalb der Lenkungsgruppe in der Bewertung der Herstellerauskünfte 238
2. Weiteres Schreiben der Bundesanstalt für Straßenwesen an Daimler in der Projektverlängerung 243
V. Ergebnisse des Feldüberwachungsprojekts 243
1. Die fachliche Auswertung der BASt 244
2. Die fachliche Bewertung des Bundesumweltministeriums 246
3. Zeugenaussagen zu Bericht und fachlicher Bewertung des Projekts 247
a) Zeuge Dr. Bernd Bugsel 247
b) Zeuge Dr. Oliver Eberhardt 248
G. Prüfpraxis des Kraftfahrt-Bundesamtes zu Abgas- und CO_2-Emissionen sowie Kraftstoffverbräuchen bis 2015 249

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

I. Die Prüf- und Überwachungsaufgaben des KBA für Pkw gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG 249

II. Organisationsstruktur der Typprüfung sowie der Konformitätsprüfung im KBA 252

1. Zeuge Ekhard Zinke 252

2. Zeuge Frank Liebhart 254

3. Zeuge Klaus Pietsch 255

III. Typgenehmigungsverfahren für Pkw beim Kraftfahrt-Bundesamt 255

1. Verständnis des Rechtsrahmens für Typgenehmigungen, insbesondere des Verbots von Abschalteinrichtungen und seiner Ausnahmen beim Kraftfahrt-Bundesamt 255

a) Zeuge Mark Wummel 255

aa) Unterscheidung Rollenprüfstand- und Zykluserkennung 256

bb) Verständnis von Reichweite und Vollziehbarkeit des Verbots von Abschalteinrichtungen 256

cc) Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Motorsteuerungssoftware? 257

dd) Typprüfzyklus und variierte Prüfverfahren 258

b) Zeuge Sven Paeslack 258

aa) Unterscheidung Rollenprüfstand- und Zykluserkennung 259

bb) Kenntnis von Abweichungen gegenüber dem Realbetrieb und Auffälligkeiten im Feldüberwachungsprojekt der BASt 259

cc) Verständnis von Reichweite und Vollziehbarkeit des Verbots von Abschalteinrichtungen 259

dd) Typprüfzyklus und variierte Prüfverfahren 262

c) Zeuge Frank Liebhart 263

aa) Motorsteuerungssoftware, insbesondere Abgrenzung Zyklus- zu Prüfstandserkennung 263

bb) Verständnis des Verbots von Abschalteinrichtungen und seiner Ausnahmen 263

d) Zeuge Klaus Pietsch 264

aa) Reichweite und Vollziehbarkeit des EU-Verbots zu Abschalteinrichtungen und Ausnahmen 264

bb) Typprüfzyklus und variierte Verfahren 265

cc) Frage der Pflicht der Hersteller zur Offenlegung der Emissionsstrategie 266

e) Zeuge Ekhard Zinke 266

aa) Kenntnisstand zu Abweichungen zwischen Rollenprüfstand und Realverkehr und von Abschalteinrichtungen 266

bb) Auslegung des Verbots von Abschalteinrichtungen und seiner Ausnahmen 266

cc) Typprüfzyklus und variierte Prüfverfahren 267

dd) Offenlegung von Emissionsstrategien 267

2. Praktischer Ablauf der Typprüfung und -genehmigung bis September 2015 268

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

a) Zeuge Mark Wummel ... 268
b) Zeuge Sven Paeslack ... 268
c) Zeuge Klaus Pietsch ... 269
d) Zeuge Frank Liebhart ... 270
e) Zeuge Dieter Maag ... 270
f) Zeuge Ekhard Zinke ... 271

IV. Anerkennung Technischer Dienste und der Akkreditierung von Prüfstellen ... 271

1. Zeuge Ekhard Zinke ... 271
2. Zeuge Mark Wummel ... 272
3. Zeuge Dr. Guido Rettig ... 273

V. Konformitätsprüfungen: Zertifizierung und Überwachung der Qualitätssicherung der Hersteller sowie Anerkennung von Konformitätsüberwachungsstellen ... 273

1. Zuständigkeitsverteilung und -veränderungen im Bereich der Konformitätsüberprüfungen ... 274
2. Konformitätsüberprüfung des Qualitätsmanagements (CoP-Q) durch das Kraftfahrt-Bundesamt ... 275

a) Konkretisierung der Rechtsgrundlagen für das Qualitätsmanagement der Hersteller ... 275
b) Ablauf der Konformitätsprüfung CoP-Q in der Praxis des Kraftfahrt-Bundesamtes ... 276
c) Hinweis auf Akzeptanzprobleme der „Notwendigkeit und Pflicht zur Serienüberwachung CoP“ ... 276
d) Eigene Systemüberprüfungen CoP-Q durch das Kraftfahrt-Bundesamt bis September 2015? ... 277

3. Konformitätsprüfung der Produktion (Conformity of Production/CoP-P) ... 278

a) Ablauf der Produktkonformitätsprüfung ... 279
b) Erkennbarkeit von Abschalteinrichtungen? Der Herstellerhinweis auf eine unkorrekte Einstellung des Höhenreglers in der Motorsteuerungssoftware im Rahmen der CoP-P ... 281
c) Erweiterte Amtsermittlungen im Rahmen der Überprüfung der Produktkonformität? ... 282

VI. Überprüfung von CO_2- und Kraftstoffverbrauchswerten bei der Kontrolle der Produktkonformität? ... 283

VII. Beaufsichtigung der Prüftätigkeit des KBA durch das Bundesverkehrsministerium ... 284

1. Zeuge Dr. Frank Albrecht, Bundesverkehrsministerium ... 285
2. Zeuge Christoph Albus, Bundesverkehrsministerium ... 289

H. Rechtsetzungsprozesse auf EU-Ebene ... 291

I. Überblick ... 291

II. Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens aus deutscher Perspektive ... 292

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Vorarbeiten der RDE-LDV-Arbeitsgruppe ... 292
2. TCMV-Beratungen ... 293
a) Fahrplan der Kommission ... 293
b) Erstes RDE-Paket ... 293
c) Zweites RDE-Paket ... 294
aa) Grundhaltung der Bundesregierung ... 294
bb) Mai bis September 2015 ... 295
cc) Vorschlag der Kommission vom 1. Oktober 2015 ... 295
dd) 50. TCMV-Sitzung am 6. Oktober 2015 ... 296
ee) Stellungnahme der Bundesregierung vom 16. Oktober 2015 ... 297
ff) Vorschlag der Kommission vom 23. Oktober 2015 ... 298
gg) 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015 ... 299
hh) Aktivitäten der Bundesregierung im Vorfeld der Sitzung ... 299
3. Europäisches Parlament und Rat ... 301
a) Widerstand im Europäischen Parlament ... 301
b) Position der Bundesregierung ... 301
c) Abschluss des Verfahrens ... 302
III. Meinungsbildung der Bundesregierung ... 303
1. UBA-Einschätzung zu den Konformitätsfaktoren ... 303
2. Positionierung des VDA zu den Konformitätsfaktoren ... 304
3. Diskussion der Transferfunktion ... 306
4. Ressortabstimmung zum Vorschlag der Kommission vom 1. Oktober 2015 ... 309
a) Erste Diskussionen zwischen den beteiligten Ressorts ... 309
b) Ressortgespräch am 9. Oktober 2015 ... 311
c) Neun-Punkte-Plan der Umweltministerin vom 14. Oktober 2015 ... 311
d) Befassung des Bundeskanzleramtes im Oktober 2015 ... 311
5. Abstimmungen und interne Einschätzungen mit Blick auf die 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015 ... 313
a) Besprechung im Bundesumweltministerium vom 21. Oktober 2015 ... 313
b) Lageeinschätzung des Bundesverkehrsministeriums am 22. Oktober 2015 ... 313
c) Ressortgespräch mit dem Verband der Automobilindustrie am 26. Oktober 2015 ... 314
6. Interessenvertretung in Bezug auf das zweite RDE-Paket ... 315
a) Verband der Automobilindustrie ... 315
b) Einzelne Unternehmen ... 317

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aa) Daimler AG ... 317
bb) Ford-Werke GmbH ... 318
cc) BMW Group ... 319
dd) Robert Bosch GmbH ... 319
c) Umweltverbände ... 320
7. Interventionen der Bayerischen Staatsregierung ... 322
8. Rückblickende Bewertungen der Ressorts ... 325
a) Bundesverkehrsministerium ... 325
b) Bundeswirtschaftsministerium ... 325
c) Bundesumweltministerium ... 326
d) Bundeskanzleramt ... 327
IV. Ergänzende Zeugenaussagen ... 327
1. Zeuge Lars Mönch ... 327
2. Zeuge Helge Schmidt ... 328
3. Zeuge Martin Schmied ... 328
4. Zeuge André Seeck ... 328
5. Zeugin Marion Wichmann-Fiebig ... 328
6. Zeuge Dr. Oliver Eberhardt ... 329
7. Zeuge Hubert Steinkemper ... 330
8. Zeuge Prof. Dr. Uwe Lahl ... 330
9. Zeuge Jochen Flasbarth ... 330
10. Zeuge Marek Bänsch ... 331
11. Zeuge Dr. Wolfgang Scheremet ... 333
12. Zeuge Dirk Pung-Jakobsen ... 335
13. Zeuge Jürgen Resch ... 336
14. Zeuge Sigmar Gabriel ... 337
15. Zeuge Peter Altmaier ... 338
16. Zeugin Dr. Barbara Hendricks ... 340
17. Zeuge Stephan Redmann ... 341
18. Zeuge Prof. Dr. Martin Winterkorn ... 343
19. Zeuge Andreas Dindorf ... 344
20. Zeuge Dr. Jakob Seiler ... 344

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

21. Zeuge Matthias Wissmann 345
22. Zeuge Eckart von Klaeden 346
23. Zeuge Christoph Albus 347
24. Zeuge Guido Zielke 348
25. Zeuge Michael Odenwald 349
26. Zeuge Dr. Alois Krasenbrink 351
27. Zeuge Stephan Weil 351
28. Zeuge Alexander Dobrindt 352
29. Zeugin Dr. Angela Merkel 352

I. Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA im September 2015 354

I. ICCT und Messungen der West Virginia University 354

II. Weitere Untersuchungen der Enviromental Protection Agency (EPA) und des California Air Resources Board (CARB) 355

III. Mögliche Kenntnis vom/Hinweise auf den Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA 358

1. Zeugen der Deutschen Umwelthilfe 358
a) Hinweise an Bundesbehörden 358
aa) Schreiben an den damaligen Verkehrsminister Tiefensee vom 6. Februar 2009 361
bb) Schreiben an den neu berufenen Verkehrsminister Dr. Ramsauer vom 9. Februar 2010 ... 361
cc) Gespräch im Bundesverkehrsministerium am 10. Februar 2011 362
dd) Presseerklärung der DUH vom 19. Juli 2011 364
ee) Gespräch mit der damaligen Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesumweltministerium Heinen-Esser am 24. April 2012 365
ff) Gespräch mit dem damaligen Umweltminister Altmaier am 11. Juli 2012 368
gg) Sonstige Hinweise 369
b) Kontakte zu Prüforganisationen 371
c) Beweisführung 373
d) Bewertung der Zykluserkennung 375
2. Zeugen aus Bundesministerien und nachgeordneten Behörden 375
a) Zeugen aus dem Bundesverkehrsministerium 375
b) Zeugen aus dem Kraftfahrt-Bundesamt 378
c) Zeugen aus der Bundesanstalt für Straßenwesen 381
d) Zeugen aus dem Bundesumweltministerium 382

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

e) Zeugen aus dem Umweltbundesamt ... 384
f) Zeugen aus dem Bundeswirtschaftsministerium ... 385
g) Zeugen aus dem Bundeskanzleramt ... 386
3. Zeuge der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission ... 386
J. Reaktionen und Maßnahmen der Bundesregierung nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe am 18. September 2015 ... 389
I. Bundesverkehrsministerium und nachgeordneter Bereich, insbesondere Einsetzung der Untersuchungskommission „Volkswagen“ ... 389
1. Unmittelbare Reaktion auf die Aufdeckung der VW-Manipulationen ... 389
2. Arbeit und Ergebnisse der Untersuchungskommission „Volkswagen“ ... 390
a) Überblick ... 390
b) Mitglieder ... 391
aa) Funktion der einzelnen Mitglieder ... 391
bb) Teilnahme der Mitglieder an Sitzungen der Kommission ... 392
cc) Weigerung der Namensnennung der Mitglieder ... 393
dd) Sachverstand in Person von Professor Dr. Wachtmeister ... 394
c) Auftrag und Aufgaben ... 395
aa) Darstellung im Bericht ... 395
bb) Darstellung in Zeugenaussagen ... 395
cc) Frage der schriftlichen Fixierung des Auftrags ... 397
d) Untersuchungsumfang ... 398
aa) Überprüfte Fahrzeuge ... 398
bb) Fahrzeugauswahl ... 398
e) Testverfahren ... 400
aa) Prüfzyklen ... 400
bb) Entwurf des Testverfahrens; Zielorientierung ... 400
cc) Zulässigkeit der Prüfung in variierten Testverfahren ... 401
(1) Zulässigkeit vor Aufdeckung der VW-Manipulationen ... 401
(2) Zulässigkeit nach Aufdeckung der VW-Manipulationen ... 403
dd) In Zeugenvernehmungen thematisierte Prüfzyklen ... 404
(1) Umstellung von Straßenmessungen auf Rollenprüfstandmessungen? ... 404
(2) Fehlender variierter NEFZ-Test bei 10 °C Umgebungstemperatur ... 405
f) Gang der Untersuchung ... 407
aa) Sitzungen ... 407
(1) Gespräche mit Automobilherstellern ... 407

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(2) Gespräche mit Motorsteuerungsgeräteherstellern ... 410
(3) Gespräch mit der Environmental Protection Agency ... 411
(4) Treffen der Kommission mit dem damaligen Vorstandsvorsitzendendes TÜV Nord, Dr. Guido Rettig ... 412
(5) Beteiligung von Verkehrsminister Dobrindt an Sitzungen ... 414
bb) Beteiligung des KBA und technischer Prüfdienste ... 414
cc) Beteiligung von Herrn Felix Domke ... 415
dd) Keine Beteiligung des Bundesumweltministeriums ... 415
ee) Keine Zusammenarbeit mit der Deutschen Umwelthilfe ... 416
ff) Berücksichtigung der Ergebnisse der Feldüberwachung von BMU und BMVBS ... 417
gg) Berücksichtigung von Medienberichten ... 418
hh) Informationsverhalten über den Gang der Untersuchung ... 418
g) Ergebnis der Untersuchungen ... 422
aa) Darstellung der Ergebnisse – Bildung von Zonen und Gruppen ... 422
bb) Fahrzeuge der Gruppe I ... 423
cc) Fahrzeuge der Gruppe II ... 424
dd) Fahrzeuge der Gruppe III ... 425
h) Rechtliche Bewertung der Ergebnisse ... 425
aa) Eingeholte Expertise ... 425
bb) Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen ... 427
cc) Technische Frage der Zulässigkeit ... 428
dd) VW-Fahrzeuge mit Zykluserkennung – Gruppe III ... 429
ee) Alle anderen Fahrzeuge – Gruppen I und II ... 431
ff) Speziell Fahrzeuge der ursprünglichen Gruppe II ... 433
(1) Zweifel bei allen Fahrzeugen ... 433
(2) Keine endgültige Entscheidung zur Zulässigkeit ... 435
i) Reaktionen des KBA auf unzulässige Abschalteinrichtungen bei VW-Fahrzeugen ... 438
aa) Verwaltungshandeln des KBA ... 438
(1) Verpflichtung zu Maßnahme- und Zeitplan ... 438
(2) Anordnung einer nachträglichen Nebenbestimmung ... 438
(3) CoP-Q-Überprüfungen ... 439
(4) Reaktion auf die Ausstellung unrechtmäßiger Übereinstimmungs- und Zulassungsbescheinigungen ... 439
bb) Umrüst- bzw. Servicemaßnahmen ... 440
(1) Allgemeine Anforderungen ... 440
(2) Konkrete Umrüstmaßnahmen bei VW ... 441

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(3) Überwachung der Umrüstmaßnahmen durch das KBA 441
(4) Bewertung der vorgenommenen Umrüstmaßnahmen 442
(5) Folgen einer Verweigerung der Umrüstung durch Halter 444
j) Reaktion auf Zweifel an der Zulässigkeit bei Gruppe II 444
aa) Fahrzeuge mit Typgenehmigung des KBA 444
bb) Fahrzeuge mit Typgenehmigung anderer europäischer Genehmigungsbehörden 445
(1) Allgemeines 445
(2) Handeln in Bezug auf Fiat Chrysler Automobiles (FCA) 446
k) Unterschiedliche Behandlung von VW und anderen Herstellern 447
l) Bericht zu Stickoxidmessungen 448
aa) Zwischenbericht, nicht Endbericht 448
bb) Einflussnahme der Automobilindustrie? 448
m) Untersuchung eventueller Manipulationen von CO_2-Werten bei VW- Fahrzeugen 452
aa) Darstellung der Sachlage, Akteninhalt 452
bb) Zeugenaussagen 454
cc) CO_2-Bericht 456
dd) Hinweise auf unterschiedliche Software bei CO_2- und NOx-Prüffahrzeugen 456
3. Weitere Maßnahmen in Folge der Aufdeckung der Abgasmanipulationen 457
a) Offenlegung der Software und der Emissionsstrategie 458
b) Offenlegung verwendeter Abschalteinrichtungen als Voraussetzung der Erteilung einer Typgenehmigung durch das KBA 460
c) Nachprüfungen der Abgasemissionen durch das KBA – Schadstoff-Anti-Doping-Tests 462
d) Staatliche Prüfeinrichtungen für Nachprüfungen 463
e) Unabhängigkeit und Rotation der Technischen Dienste 463
4. Sonstiges Handeln 464
a) Kritik an der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 464
aa) Keine Kritik vor September 2015 465
bb) Kritik nach September 2015 465
cc) Inhalt der Kritik 466
b) Umsetzung der Sanktionsverpflichtung aus Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 468
aa) Akteninhalt 468
bb) Zeugenvernehmungen 470
c) Unterstützung der Verbraucher, insbesondere Verjährungsverzicht durch den Volkswagen Konzern 471
d) Überlegungen zu einer Haftung nach § 26 Produktsicherheitsgesetz 471
e) Überarbeitung des Typgenehmigungsverfahrens 471

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

f) Überarbeitung der Hauptuntersuchung ... 472
g) Forderung nach einer europäischen Clearing-Stelle ... 473
h) Veränderungen bei der Fachaufsicht über das KBA ... 473
i) Strukturelle Veränderungen im KBA ... 474
II. Bundesumweltministerium und nachgeordneter Bereich ... 474
1. Umweltpolitische Konsequenzen aus den VW-Abgasmanipulationen ... 475
a) Deutliche Minderung der Realemissionen von Diesel-Pkw und leichten Nutzfahrzeugen ... 475
b) Unabhängige Überwachung der Emissionen von Fahrzeugen im Feld ... 476
c) Umweltzonen: Fortschreibung der Kennzeichnungsverordnung für Fahrzeuge mit geringem Schadstoffbeitrag ... 476
d) Förderung der Elektromobilität ... 476
2. Neun-Punkte-Programm der Bundesumweltministerin Dr. Hendricks ... 476
III. Bundesministerium der Finanzen ... 477
1. Einleitung ... 477
2. Neufestsetzung der Kraftfahrzeugsteuer ... 478
a) Videokonferenz am 18. November 2015 ... 481
b) Gespräch mit Vertretern von VW am 19. November 2015 ... 481
c) Videokonferenz am 2. Februar 2016 ... 481
3. Verjährung der Steuerfestsetzung ... 482
4. Schuldbeitritt durch Volkswagen ... 483
IV. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ... 484
1. Überblick ... 484
2. Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ... 485
a) Zusammenarbeit bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen ... 486
b) Beteiligung an der Arbeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Informationsfluss 487
c) Zusammenarbeit bei der Erstellung des Berichts der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz ... 488
3. Austausch mit Verbraucher- und Verkehrsverbänden ... 491
4. Verbraucherinformation ... 492
5. Zivilrechtliche Ansprüche ... 492
6. Entschädigung ... 493
7. Verjährung von Ansprüchen ... 496
8. Einrichtung einer Schlichtungsstelle ... 497

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

9. Aufsichtsstrukturen im Kraftfahrt-Bundesamt ... 498
10. Musterfeststellungsklage ... 499
V. Antwortverhalten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen ... 501
1. Kontroverse um Änderungen des Bundesverkehrsministeriums an zwischen den Ressorts abgestimmten Antworten auf parlamentarische Anfragen ... 501
a) Kritik aus dem Bundesumweltministerium ... 501
b) Kritik aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ... 503
2. Ressortinterne Änderungen der Antwortbeiträge zu Kleinen Anfragen: Kleine Anfrage „Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“- Nachfragen“ ... 503
Dritter Teil: Bewertungen des Untersuchungsausschusses ... 505
A. Sachverständigenanhörungen ... 505
I. Sachverständigenanhörung Fahrzeugemissionen ... 505
II. Sachverständigenanhörung Gesundheitliche Folgen ... 507
III. Sachverständigenanhörung Abschalteinrichtungen ... 509
B. Forschungsprojekt Felduntersuchungen von Bundesanstalt für Straßenwesen und Umweltbundesamt ... 511
I. Zuständigkeiten und Struktur des Untersuchungsverfahrens ... 512
1. Konzeptentwicklung ... 512
2. Umsetzung ... 513
3. Struktur des Untersuchungsverfahrens ... 513
II. Gang der Untersuchung im Rahmen dieses Forschungsprojekts ... 515
1. Vorgehensweise ... 516
2. Schadstoffemissionen ... 517
3. CO_2-Ausstoß und Kraftstoffverbrauch ... 517
III. Ergebnisse ... 518
IV. Schlussfolgerungen ... 519
C. Umsetzung europäischer Regelungen in Deutschland ... 520
I. Relevante Europäische Rechtsakte ... 520
II. Umsetzung 2009: EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV) ... 520
III. System der Sanktionen im deutschen Recht ... 521
1. Ordnungswidrigkeiten und Bußgelder ... 521

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Strafrechtliche Bestimmungen 522
3. Verwaltungsrechtliche Maßnahmen 522
4. Sanktionen bei Verstößen nach Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 715/2007 523
IV. Laufendes Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Deutschland 524
V. EMIS Untersuchungsausschuss im Europäischen Parlament 525
D. Prüftätigkeit des Kraftfahrt-Bundesamtes 526
I. Typgenehmigungsverfahren 526
1. Zuständigkeit und Verfahren 526
2. Typgenehmigungsprüfungen: pflichtgemäß und rechtskonform 527
II. Prüfungen des Kraftfahrt-Bundesamtes nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 i. V. m. Verordnung (EG) Nr. 692/2008 (CoP- und ISC- Prüfungen) 530
1. Zuständigkeit und Verfahren 530
2. Konformitätsprüfungen: pflichtgemäß und rechtskonform 531
III. Festlegung der CO_2-Typprüfwerte 532
IV. Fazit 533
E. Rechtsetzungsprozesse auf europäischer Ebene 533
I. Der geltende Rechtsrahmen 533
II. Die Rechtsetzung im Untersuchungszeitraum – RDE-Pakete 534
III. Weitere Entwicklungen 537
IV. Keine nationalen Sonderwege in der Emissionsgesetzgebung 538
V. Verbändebeteiligung 538
F. Untersuchungskommission „Volkswagen“ 540
I. Auftrag und (Teil-) Ergebnisse der Untersuchungskommission 540
1. Einsetzung und Arbeitsauftrag 540
2. Felduntersuchung: Messverfahren und Ergebnisse 541
3. CO_2-Messungen 543
4. Untersuchungsbericht 544
5. Sofortmaßnahmen 544
II. Maßnahmen gegenüber VW 545
III. Maßnahmen gegenüber anderen Herstellern 546
IV. Verbraucherschutzfragen 547

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

V. Kraftfahrzeug-Steuerfragen 549

G. Schlussfolgerungen und Empfehlungen 550

Vierter Teil: Sondervoten 555

A. Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. 555

I. Vorbemerkung 555

II. Einleitung 556

III. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Fraktion DIE LINKE. 557

IV. Forderungen der Fraktion DIE LINKE. 560

V. Bewertung der Feststellungen des Untersuchungsausschusses 564

1. Stickoxid-Fahrzeugemissionen schädigen die menschliche Gesundheit erheblich und reduzieren die Lebenserwartung 565

2. Der Bundesregierung war die gewollte Unbestimmtheit der Regelungen zu Abschalteinrichtungen für leichte Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge in der Verordnung 715/2007 von Beginn an bewusst 566

3. Der Bundesregierung lagen vor dem 18. September 2015 nicht nur handfeste Hinweise, sondern Kenntnisse über den Einsatz von Abschalteinrichtungen und vergleichbaren Strategien vor 568

a) Hinweise aus einer Länder-Arbeitsgruppe Immissionen (LAI) und von Europäischer Ebene 568

b) Erdrückende Hinweise der Deutschen Umwelthilfe (DUH) 569

c) Kenntnisse innerhalb des KBA 571

d) Kenntnisse im Umweltbundesamt und im Bundesumweltministerium 572

aa) Aussagen des Zeugen Mönch 572

bb) Aussagen des Zeugen Prof. Dr. Lahl 573

cc) Würdigung der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen aus der Referentenebene des Bundesumweltministeriums 574

dd) Würdigung der Aussagen aus der Referentenebene des Bundesverkehrsministeriums 576

e) Fazit 577

4. Abgasskandal bleibt ohne ausreichende Konsequenzen 578

a) Die sogenannte „Untersuchungskommission“ 578

b) Der (Zwischen-) Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ 579

aa) Offen gebliebene Fragen zu CO_2/Kraftstoffverbrauch 579

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bb) Vermeintlich strenge Maßnahmen zu VW-Fahrzeugen (Euro 5) lenken von fortgesetzter Verschonung der Hersteller ab ... 580
cc) Im Zweifel für den Hersteller – trotz des Verdachtes auf Rechtswidrigkeit unterbleiben verbindliche Maßnahmen des KBA gegenüber Herstellern ... 582
dd) Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern gegenüber Volkswagen AG und anderen Herstellern war grob ermessensfehlerhaft ... 586
ee) Verständnis der Bundesregierung für systematisch manipulierende Hersteller, aber kein Verständnis gegenüber Personen, die nicht an der Umrüstaktion teilnehmen ... 588
ff) Fragwürdiges Amtsverständnis und dürftige Informationspolitik des KBA ... 589
5. Die Automobilindustrie kann durchregieren: Einflussnahme der Automobilindustrie am Beispiel der Gesetzgebung zu RDE und WLTP ... 590
a) Vorstellungen der Industrie bei der Diskussion um die Einführungszeiträume im ersten RDE-Paket ... 591
b) Eingaben der Industrie im Vorfeld der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014 ... 592
c) Das deutsche Abstimmungsverhalten in der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014 ... 593
d) Eingaben der Industrie im Vorfeld der 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015 ... 595
e) Ressortabstimmung zur 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015 ... 597
f) Fazit ... 599
B. Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ... 600
I. Einleitung ... 600
II. Abschalteinrichtungen und Abgasmanipulationen durch Volkswagen und weitere Automobilhersteller ... 603
1. Was sind Abschalteinrichtungen? ... 603
2. Wie hat Volkswagen seine Fahrzeuge manipuliert? ... 604
3. Was ist mit den anderen Herstellern? ... 604
4. Wann sind Abschalteinrichtungen legal, wann illegal? ... 605
III. Auswirkungen von Dieselabgasen auf Gesundheit und Luftqualität und ihre Reduktion durch gesetzliche Regelungen ... 606
1. Wie umweltverträglich sind Otto- und Dieselmotoren? ... 606
2. Wie sieht es mit der Luftqualität in den Städten aus? ... 607
3. Wie gesundheitsschädigend sind Luftschadstoffe? ... 608
4. Was sind Abgasnormen? ... 609
5. Können Automobilhersteller die geltenden Abgasnormen für Stickoxide einhalten? ... 609

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

IV. Kenntnisse der Bundesregierung von Abgasmanipulationen vor Bekanntwerden des Abgasskandals 610

1. Wie wurde die Tatsache bewertet, dass die Emissionen im Straßenbetrieb von Fahrzeugen die Laborwerte so drastisch überschreiten? 610
2. War die Möglichkeit von Manipulationen an Abgassystemen vor Bekanntwerden des Abgasskandals im Jahr 2015 bekannt? 612
3. Welche praktischen Kenntnisse von Abschalteinrichtungen und Abgasmanipulationen waren vor dem Abgasskandal bekannt? 613
4. Gab es auch in Deutschland Hinweise auf Auffälligkeiten bei Diesel-Abgassystemen? 614
5. Wurden die Hinweise auch an die Bundesregierung herangetragen? 614

V. Organisiertes Staatsversagen bei Typgenehmigungen und Abgasmessungen 617

1. Welche Schlupflöcher für die Hersteller gibt es bei der Typzulassung eines neuen Fahrzeugs? 617
2. Welche Tricks sind bei den Abgasmessungen der Technischen Dienste möglich? 618
3. Wie prüft das Kraftfahrt-Bundesamt, ob die genehmigten Abgaswerte bei den tatsächlich produzierten Fahrzeugen stimmen? 619
4. Wie hat die Bundesregierung das Verbot von Abschalteinrichtungen durchgesetzt und überprüft? 620
5. Warum hat das Kraftfahrt-Bundesamt nie nach Abschalteinrichtungen gesucht? 620
6. Durfte das Kraftfahrt-Bundesamt denn überhaupt nach Abschalteinrichtungen suchen? 622
7. War das Kraftfahrt-Bundesamt überhaupt in der Lage, seine Arbeit korrekt durchzuführen? 623

VI. Pseudo-Aufklärung durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“ 623

1. Welche Rolle spielte die Untersuchungskommission „Volkswagen“? 623
2. Wurde die Expertise anderer Ministerien und Behörden eingebunden? 624
3. Konnte die Untersuchungskommission den Skandal aufklären? 625
4. Welchen Einfluss hatten die Hersteller auf den Bericht der Untersuchungskommission? 626
5. Welche Abweichungen gab es bei dem Kraftstoffverbrauch und welche Auswirkungen haben sie? 627
6. Wurde der Abgasskandal zur Chefsache erklärt? 628

VII. Mangelhafte und ausbleibende Maßnahmen der Bundesregierung als Reaktion auf den Abgasskandal 628

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Hat die Bundesregierung Sanktionen gegenüber den Herstellern verhängt, zum Beispiel in Form von Bußgeldern? 628
2. Warum läuft der Rückruf betroffener Fahrzeuge so ungewöhnlich ab und vor welchen Unsicherheiten stehen die Verbraucherinnen und Verbraucher? 629
3. Unterstützt die Bundesregierung betrogene Verbraucherinnen und Verbraucher dabei, eine Entschädigung zu erhalten? 631
4. Wo bleiben die Musterfeststellungsklagen, die Justizminister Maas auch als Reaktion auf den Abgasskandal einführen wollte? 632
5. Werden die Schlupflöcher mit dem neuen WLTP-Labortest und den neuen RDE-Straßentests behoben? 633
6. Was sind Konformitätsfaktoren und wie schwächen sie die Abgasgrenzwerte ab? 634
7. Wie haben Autohersteller die Höhe der Konformitätsfaktoren beeinflusst? 635
8. Wie wollte die Autoindustrie die Abgasgrenzwerte mit der Transferfunktion weiter abschwächen? 636
9. Wird nun die Motorensoftware geprüft, um Abschalteinrichtungen zu entdecken? 637
10. Wird mit Dobrindts „Schadstoff-Anti-Doping-Tests“ eine wirksame Feldüberwachung bereits zugelassener Fahrzeuge eingeführt? 637
11. Was bringt die Wiedereinführung der Endrohrmessungen im Rahmen der Hauptuntersuchung von Fahrzeugen? 638
12. Welche europäischen Konsequenzen folgen aus dem Skandal? 639

VIII. Konsequenzen ziehen: Grüne Forderungen zum Abgasskandal 639

1. Abgastests im realen Fahrbetrieb verbessern 639
2. Typgenehmigungsverfahren stärken und europäische Kompetenzen ausbauen 640
3. Wirksame Feldüberwachung anstatt wirkungsloser „Schadstoff-Anti-Doping-Tests“ einführen 640
4. Verbraucherinteressen ernst nehmen und illegale Abschalteinrichtungen entfernen 641

IX. Zusammenfassung und Fazit 641

1. Stickoxidgrenzwerte werden nicht eingehalten, Abschalteinrichtungen sind bekannt – und keiner wird misstrauisch 642
2. Ablösung des Rollenzyklus NEFZ verschleppt 642
3. Fehlende Überwachungsinstrumente der Behörden 642
4. Frühe Hinweise auf Manipulationen bei den Abgastests ignoriert 642

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. Bundesverkehrsministerium beansprucht Deutungshoheit über Aufarbeitung und gründet obskure Untersuchungskommission 642
6. Keine Konsequenzen aus Nachmessungen der Untersuchungskommission 643
7. Hersteller schreiben mit am Untersuchungsbericht der Kommission 643
8. Einzige Konsequenzen für Volkswagen: Fragwürdige Rückrufaktionen 643
9. An Verbraucherrechten ist die Bundesregierung nicht interessiert 643
10. CO_2-Nachmessungen bis heute nicht veröffentlicht 644
11. Die Bundesregierung zieht keine strukturellen Konsequenzen aus dem Skandal 644
12. Arbeit des Untersuchungsausschusses unter erschwerten Bedingungen 644

Fünfter Teil: Stellungnahmen aufgrund Gewährung rechtlichen Gehörs 646

A. Ford-Werke GmbH 646
B. ADAC e.V. 646
C. Volkswagen AG 648

Sechster Teil: Übersichten und Verzeichnisse 650

A. Abkürzungsverzeichnis 650
B. Übersicht der Ausschussdrucksachen 658
C. Übersicht der Beweisbeschlüsse 681
D. Liste der Materialien A, B und C 701
E. Anlagen 709
I. Stenografische Protokolle 709
II. Ausgewählte Dokumente 710
F. Abbildungsverzeichnis 719

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erster Teil:
Einsetzung des Untersuchungsausschusses und Gang der Untersuchung

A. Untersuchungsauftrag, Vorgeschichte, parlamentarisches Einsetzungsverfahren und Konstituierung des 5. Untersuchungsausschusses

I. Untersuchungsauftrag

Der 18. Deutsche Bundestag hat in seiner 183. Sitzung am Donnerstag, dem 7. Juli 2016, die Einsetzung des 5. Untersuchungsausschusses beschlossen und ihm folgenden Untersuchungsauftrag[1] erteilt:

I. Der Untersuchungsausschuss soll für den Zeitraum seit dem 20. Juni 2007 – unter Einbeziehung von durch den gemäß Beschluss (EU) 2016/34 vom 17. Dezember 2015 vom Europäischen Parlament eingesetzten Untersuchungsausschuss gegebenenfalls gewonnenen Erkenntnissen – Hintergründe und Umstände zum Auseinanderfallen der von den Kraftfahrzeugherstellern angegebenen, bzw. bei der Typengenehmigung ermittelten, Kraftstoffverbräuche und Auspuffemissionen von Kraftfahrzeugen (Kfz) und den tatsächlichen, im Realbetrieb auftretenden Kraftstoffverbräuche (Realbetriebsverbräuche) und der tatsächlichen, im Realbetrieb auftretenden Auspuffemissionen (Realbetriebsemissionen) und zur Verwendung von Abschalteinrichtungen oder sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge aufklären:

1. Gab es im Untersuchungszeitraum Anhaltspunkte für oder Hinweise an die Bundesregierung, dass die Angaben von Kfz-Herstellern zum Kraftstoffverbrauch und zu Auspuffemissionen nicht mit dem Realbetriebsverbrauch und den Realbetriebsemissionen der Kfz übereinstimmen, und gab es Hinweise auf Ursachen dafür?

2. Was hat die Bundesregierung mit welchem Ergebnis aufgrund von eventuellen zu 1. bezeichneten Anhaltspunkten oder Hinweisen im Untersuchungszeitraum veranlasst?

3. Welche Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, auf die Umwelt, das Klima, auf den Schutz der Verbraucher und auf die Kfz-Steuereinnahmen infolge von Abweichungen zwischen Kfz-Herstellerangaben zu Stickoxid-Emissionen (Stickoxid: NOx) und sonstigen Emissionen von Dieselfahrzeugen und den Stickoxid-(NOx)-Realbetriebsemissionen und sonstigen Realbetriebsemissionen von Dieselfahrzeugen waren bekannt, und was hat die Bundesregierung insoweit veranlasst und gegebenenfalls zur Abhilfe unternommen?

4. Lagen der Bundesregierung (insbesondere den für Verkehr, Wirtschaft, Umwelt und Justiz zuständigen Bundesministerien sowie dem Bundeskanzleramt) oder damit befassten Bundesbehörden (insbesondere dem KBA, der BASt und dem UBA) im Untersuchungszeitraum Hinweise oder Kenntnisse bezüglich strafbarer oder möglicherweise sonst unzulässiger Handlungen [Prüfvorgänge, Vorermittlungen, Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden, interne Ermittlungen in den bestimmten Unternehmen (Kfz-Hersteller und ihre Zulieferer), auf die sich die Hinweise oder (möglichen) Kenntnisse beziehen] jeweils welchen Inhalts in Bezug auf

[1] BT-Drs. 18/8932.

a) angebliche technische Manipulationen mit Wirkung auf die Messung geringerer als tatsächlicher Auspuffemissionen und von geringerem als dem tatsächlichen (Realbetriebs-)Kraftstoffverbrauch von Kfz und

b) Abweichungen zwischen Kfz-Herstellerangaben zu Kraftstoffverbrauch und Emissionen und tatsächlichem Kraftstoffverbrauch und tatsächlichen Emissionen von PKW vor, und welche Kenntnisse hätten die Bundesregierung und/oder damit befasste Bundesbehörden diesbezüglich haben können?

5. Welche Kontakte mit und gegebenenfalls welche Einflussnahmen von Kfz-Herstellern und ihren Verbänden gab es auf die Implementierung und Weiterentwicklung der Verordnung – VO – (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007 und der Richtlinie – RL – 2007/46/EG vom 5. September 2007, auf die Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften durch die Bundesregierung, gegenüber der Bundesregierung und Prüfinstitutionen im Hinblick auf die Feststellung/Messung des Kraftstoffverbrauchs und der Emissionen von Kfz?

II. Der Ausschuss soll dabei im Einzelnen insbesondere klären:

1. Wie wurden die Vorschriften der Europäischen Union betreffend die Typengenehmigung von Kraftfahrzeugen, insbesondere die in B. I. 5. genannten Vorschriften, in Bezug auf die Feststellung und Messung von Kraftstoffverbrauch und Emissionen sowie den Zugang zu für Prüfzwecke erforderlichen Informationen implementiert, überwacht und durchgesetzt?

a) Wurden die Vorgaben zur Schaffung von Sanktionen (Artikel 13 der VO (EG) Nr. 715/2007 und Artikel 46 der RL 2007/46/EG) – und wenn ja wann und auf welche Weise – in deutsches Recht umgesetzt?

b) Welche konkreten Aufgaben und Funktionen nahmen welche Stellen (zum Beispiel staatliche Stellen oder beauftragte Dritte, insbesondere das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und die technischen Prüfdienste) bei der Typengenehmigung, bei Konformitätsprüfungen oder sonstigen Nachkontrollen und vergleichbaren Überprüfungen von Abgaswerten von Dieselfahrzeugen wahr, was wurde von wem geprüft, wie wurden Prüfungen durchgeführt und durch welche Stellen erfolgten Weisungen an die technischen Prüfdienste oder das KBA sowie deren Kontrolle und die Kontrollen der Prüfungsergebnisse?

c) Lagen den zuständigen Behörden bzw. Prüfdiensten alle für die Durchführung der Prüfungen erforderlichen Informationen vor, hatten sie beispielsweise tatsächliche Überprüfungsmöglichkeiten der Motorsteuerung und damit die tatsächliche Möglichkeit, Programme zur Zykluserkennung zu erkennen und zu überprüfen, und sind sämtliche technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge bei diesen Prüfungen erfasst worden? Wie wurde das Verbot von Abschalteinrichtungen und sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge implementiert, überwacht und durchgesetzt, welche erforderlichen Maßnahmen wurden getroffen?

d) Bestanden irgendwelche, insbesondere rechtlichen, technischen, finanziellen oder personellen Hindernisse, die dazu geführt haben, dass eine Feststellung von Abschalteinrichtungen oder sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge bei der Typengenehmigung oder der Abgasnachprüfung durch die

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zuständigen Stellen nicht erfolgte? Waren eventuelle Hindernisse den zuständigen staatlichen Stellen bekannt, und wenn ja, seit wann, und welche Maßnahmen wurden gegebenenfalls von den verantwortlichen staatlichen Stellen nach einem Bekanntwerden von Hindernissen ergriffen?

e) Welche Position hat die Bundesregierung auf EU-Ebene zur Weiterentwicklung und Anpassung des europäischen Rechts bezüglich der Kfz-Emissionen aus welchen Gründen und gegebenenfalls unter welcher Einflussnahme vertreten?

2. Welche Erkenntnisse zu den in B. I. genannten Hintergründen und Umständen (insbesondere zum Auseinanderfallen der von den Kraftfahrzeugherstellern angegebenen bzw. bei der Typengenehmigung ermittelten Kraftstoffverbräuche und Auspuffemissionen und den Realbetriebsverbräuchen und Realbetriebsemissionen und der Verwendung von Abschalteinrichtungen oder sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge) lagen der Bundesregierung (insbesondere den für Verkehr, Wirtschaft und Umwelt zuständigen Bundesministerien sowie dem Bundeskanzleramt) oder damit befassten Bundesbehörden (insbesondere dem KBA, der BASt und dem UBA) wann vor, und welche Konsequenzen wurden daraus gezogen?

a) Welche Vorkehrungen oder Maßnahmen haben Stellen des Bundes ergriffen oder veranlasst, um gegebenenfalls das Ausmaß festzustellen und dies zu unterbinden? Inwieweit, bis wann, weshalb und durch welche Einflussnahmen unterblieb dies gegebenenfalls?

b) Mit welchen Akteuren und Personen, insbesondere Prüforganisationen, Verbänden, aus Wissenschaft sowie Fahrzeugherstellern und deren Zulieferern, tauschten die Bundesregierung (insbesondere die für Verkehr, Wirtschaft und Umwelt zuständigen Bundesministerien sowie das Bundeskanzleramt) oder damit befasste Bundesbehörden (insbesondere das KBA, die BASt und das UBA) seit wann regelmäßig oder vereinzelt Informationen aus oder führten sie Gespräche zu dem Thema der erhöhten Abgaswerte im realen Betrieb gegenüber den bei der Typengenehmigung ermittelten Abgaswerten von Dieselfahrzeugen?

c) Lagen der Bundesregierung (insbesondere den für Verkehr, Umwelt und Wirtschaft zuständigen Bundesministerien sowie dem Bundeskanzleramt) oder damit befassten Bundesbehörden (insbesondere dem KBA, der BASt und dem UBA) Informationen, eigene Erkenntnisse darüber oder Hinweise Dritter vor (auch von Fahrzeugherstellern oder anderen, an der Entwicklung von Fahrzeugen beteiligten Firmen, Prüfdiensten, Verbänden, der Wissenschaft oder anderen Institutionen), dass technische, elektronische oder sonstige Vorrichtungen zur Einflussnahme auf die Schadstoffreinigung in Dieselfahrzeugen (insbesondere zur Verwendung von Abschalteinrichtungen oder Programmen zur Fahrzykluserkennung) verbaut sein könnten?

d) Welche Möglichkeit bestand für die technischen Prüfdienste, das KBA, sonstige öffentliche Stellen oder beauftragte Dritte, Einblicke in die Motorsteuerung und die dort installierte Software der Fahrzeuge zu erhalten, und wie wurde eine solche Möglichkeit gegebenenfalls genutzt und welche Maßnahmen haben die vorgenannten Stellen aufgrund gewonnener Erkenntnisse ergriffen? Aus welchem Grund und aufgrund welcher Einflussnahme oder Entscheidung wurden geeignete Maßnahmen gegebenenfalls nicht ergriffen?

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

e) Welche Vorkehrungen oder Maßnahmen haben Stellen des Bundes ergriffen oder veranlasst, um gegebenenfalls das Ausmaß der herstellerseitigen Verwendung von Vorrichtungen zur Einflussnahme auf die Schadstoffreinigung festzustellen und die Verwendung dieser Vorrichtungen zu unterbinden? Inwieweit, bis wann, weshalb und durch welche Einflussnahmen unterblieb dies gegebenenfalls?

f) Welche Informationen lagen der Bundesregierung (insbesondere den für Verkehr, Wirtschaft, Umwelt und Auswärtiges zuständigen Bundesministerien sowie dem Bundeskanzleramt) oder damit befassten Bundesbehörden (insbesondere dem KBA, der BASt und dem UBA) seit wann vor, die auf gesundheitliche Beeinträchtigungen und Gefahren für die Umwelt durch verkehrsbedingte NOx-Emissionen sowie die Überschreitung von NOx-Grenzwerten hinwiesen, und welche Maßnahmen wurden hinsichtlich der Typengenehmigung oder der Nachkontrollen von Diesel-PKW ergriffen?

3. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung aus dem Bekanntwerden der Überschreitung von Abgasgrenzwerten eines deutschen Herstellers in den USA und aus den Untersuchungsergebnissen des International Council on Clean Transportation (ICCT) gezogen, welche Verantwortlichkeiten bestanden hierbei, und welchen konkreten Untersuchungsauftrag erteilte die Bundesregierung für die „Untersuchungskommission Volkswagen“, und welche konkreten Erkenntnisse hat diese gewonnen und welche Konsequenzen daraus gezogen? Hierzu soll der Ausschuss im Einzelnen klären:

a) Wann, in welcher Weise, durch wen und wie haben die Bundesregierung (insbesondere die für Verkehr, Wirtschaft, Umwelt und Auswärtiges zuständigen Bundesministerien sowie das Bundeskanzleramt) oder damit befasste Bundesbehörden (insbesondere das KBA, die BASt und das UBA) Kenntnis von den Vorwürfen des California Air Resources Board (CARB) und der United States Environmental Protection Agency (EPA) erhalten, wann erfolgte ein Erkenntnisaustausch mit diesen Behörden, der Regierung der USA, anderen Staaten, der EU-Kommission sowie innerhalb der Bundesregierung, der zuständigen Bundesbehörden und nachgeordneter Stellen, und welche Maßnahmen wurden daraufhin ergriffen?

b) Wann hat welche Stelle nach dem Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Abgasmanipulation eines Herstellers weitere Untersuchungen und Nachprüfungen zu Abgaswerten von bereits zugelassenen Diesel-PKW in Auftrag gegeben, durch welche konkreten Erkenntnisse und Ziele waren die jeweiligen Untersuchungsaufträge veranlasst, was umfasste der jeweilige Auftrag, und nach welchen Kriterien erfolgte die Auswahl der überprüften Fahrzeuge?

c) Welche Weisungen zu diesen Überprüfungen hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) dem KBA erteilt, gegebenenfalls wann sowie in welcher Form?

d) Wurden andere Institutionen wie die DEKRA oder der TÜV mit Untersuchungen beauftragt, gab es hierzu Angebote derselben oder einen Austausch innerhalb dieser Prüfdienste oder mit der Bundesregierung (insbesondere den für Verkehr, Wirtschaft und Umwelt zuständigen Bundesministerien sowie dem Bundeskanzleramt) oder damit befassten Bundesbehörden (insbesondere dem KBA, der BASt und dem UBA)?

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

e) Wann und welchen Stellen (z. B. technischen Prüfdiensten, dem KBA, der „Untersuchungskommission Volkswagen“) gegenüber wurden die Erkenntnisse über die Motorsoftware von PKW-Herstellern, bei denen sich Abweichungen der im realen Fahrbetrieb auftretenden Stickoxidwerte von den nach dem Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) ermittelten Stickoxid-Laborprüfwerten ergeben haben, offengelegt bzw. von welcher Stelle wurden Informationen hierzu angefordert, wurden hieraus weitere Erkenntnisse gewonnen, und wann wurden welche Maßnahmen hieraufhin von welcher (oben genannten) Stelle eingeleitet?

f) Durch welche Maßnahmen und Initiativen hat die Bundesregierung seit Bekanntwerden der Abgasmanipulation eines deutschen Herstellers im September 2015 an der Aufklärung dieser Manipulationen mitgewirkt sowie die Öffentlichkeit und den Deutschen Bundestag frühzeitig und umfassend informiert?

g) Inwieweit wurden die Halter von manipulierten Fahrzeugen von der Bundesregierung bei der Durchsetzung ihrer Interessen unterstützt, und inwiefern setzte sich die Bundesregierung für eine Gleichbehandlung der betroffenen Fahrzeughalter in Deutschland analog zu den Fahrzeughaltern in den USA ein?

h) Inwieweit hat die Bundesregierung eventuelle Verstöße gegen europäisches und deutsches Recht bei der Typengenehmigung, die sich durch erhöhte Emissionen, insbesondere von NOx, im realen Betrieb äußern, festgestellt und seit Bekanntwerden der Manipulationen versucht abzustellen und zu sanktionieren?

i) Was war der konkrete Untersuchungsauftrag der „Untersuchungskommission Volkswagen“, wer hat diesen warum so festgelegt, wie kam es zu der personellen Besetzung der Kommission, und wie erfolgte die Auswahl der zu untersuchenden Fahrzeuge?

j) Welche Informationen wurden warum herangezogen, welcher weitere externe Sachverstand und welche Behörden, Institutionen und Verbände wurden warum eingebunden bzw. nicht eingebunden?

k) Aus welchen Tätigkeiten bestand die Arbeit der Untersuchungskommission? Wer wurde mit welchen Untersuchungen (insbesondere Abgasmessungen) beauftragt und wer hat welche im Bericht der Kommission erwähnten Untersuchungen und Abgasmessungen durchgeführt?

l) Was wurde konkret wie untersucht, gab es interne zeitliche Vorgaben beispielsweise für Untersuchungen, Berichte, Zwischenberichte oder den Abschluss der Untersuchungen?

m) Welche Ergebnisse hatten die Untersuchungen und (Abgas-)Messungen, die im Rahmen der „Untersuchungskommission Volkswagen“ durchgeführt wurden?

n) Wem wurden diese wann zur Kenntnis gegeben, wie haben sich Fahrzeughersteller und Zulieferer dazu gegebenenfalls geäußert, und fanden Gespräche oder Abstimmungen mit Herstellern, Zulieferern von Bauteilen und/oder dem Verband der Automobilindustrie e. V. (VDA) statt, wenn ja, mit welchem Inhalt, und welche Maßnahmen wurden daraufhin ergriffen, und welche Auswirkungen hatten diese auf Ergebnisse der Untersuchungen oder den Bericht der Untersuchungskommission?

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

o) Wurden Äußerungen, Ankündigungen und/oder Zugeständnisse von Herstellern durch die „Untersuchungskommission Volkswagen“ oder Teile derselben überprüft (z. B. auf Plausibilität und Wirksamkeit) und/oder bewertet, und wenn ja, wie?

p) Welche Erkenntnisse hat die Untersuchungskommission gewinnen können, welche Zwischenergebnisse und Ergebnisse hat die Untersuchungskommission?

q) Sind die Schlussfolgerungen oder Empfehlungen der Untersuchungskommission ausreichend dafür, zukünftig erhebliche Überschreitungen von Abgasemissionen im realen Fahrbetrieb gegenüber den bei der Typengenehmigung angegebenen zu verhindern?

III. Der Untersuchungsausschuss soll schließlich klären, welche rechtlichen (nationalen/im Rahmen der Europäischen Union) und tatsächlichen Konsequenzen aus der Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes gegebenenfalls gezogen werden sollten, insbesondere im Hinblick auf

1. den Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung,

2. den Schutz der Umwelt und auf die Erreichung der Klimaziele,

3. den Schutz der Verbraucher und ihre Rechtsstellung und auf die Herstellerverantwortung,

4. die Organisation und Strukturierung der Überprüfung der Einhaltung von Abgasgrenzwerten für Kfz.

Dem war Folgendes voraus gegangen:

II. Vorgeschichte

Im Mai 2014 legte die Forschungsorganisation International Council on Clean Transportation (ICCT) eine Studie vor, bei der es sich nach eigenem Bekunden um die erste systematische Untersuchung der realen Emission von Euro-6-Diesel-Pkw handelte. Die Studie hatte die realen Emissionen von 15 Fahrzeugen mittels sog. Portable Emissions Measurements Systems (PEMS) untersucht, die eine genaue Aufzeichnung von Fahrzeug- und Umgebungsdaten erlauben. Das ICCT kam zum Ergebnis, dass die realen Stickoxidemissionen moderner Dieselfahrzeuge durchschnittlich sieben Mal höher liegen, als für die Euro-6-Abgasnorm erlaubt. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass der überwiegende Teil der beobachteten Überschreitungen nicht extremen oder untypischen Fahrsituationen zugeordnet werden könne, sondern vielmehr im normalen Alltagsbetrieb der Pkw beobachtet worden sei.[2] Ein von der West Virginia University im Auftrag der ICCT durchgeführter Folgetest in den Vereinigten Staaten führte zum Ergebnis, dass die Stickoxidemissionen von zwei der drei dabei getesteten Fahrzeugen im Realbetrieb deutlich über den amerikanischen Grenzwerten lagen.[3] Demgegenüber führten Tests des ICCT mit diesen Fahrzeugmodellen auf dem Prüfstand des California Air Resources Board (CARB) zu keinen Auffälligkeiten.

Die Ergebnisse der Untersuchungen wurden an die United States Environment Protection Agency (EPA) wie auch das CARB weitergeleitet und führten zu eigenen Untersuchungen der US-amerikanischen Behörden. Da es sich bei den auffälligen Fahrzeugen um Zwei-Liter-Diesel der Marke Volkswagen handelte, wurde die Volkswagen Group of America (GoA) vom CARB um Erläuterung der Gründe für die hohen Stickoxidemissionen

[2] Pressemitteilung des ICCT, Internetnachweis: http://www.theicct.org/news/pressemitteilung-reale-emissionen-moderner-diesel-autos-sieben-mal-h%C3%B6her-als-gesetzlich-erlaubt, letzter Zugriff am 11. April 2017.

[3] Ergebnisse der Untersuchung der University of West Virginia, Internetnachweis: http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/WVU_LDDV_in-use_ICCT_Report_Final_may2014.pdf, letzter Zugriff am 11. April 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gebeten. Nachdem Volkswagen GoA daraufhin in den Folgemonaten interne Nachmessungen durchgeführt hatte, wurde mit Zustimmung der EPA und CARB im Dezember 2014 im Rahmen einer freiwilligen Rückrufaktion ein Softwareupdate für Dieselmotoren vom Typ EA 189 der ersten und zweiten Generation durchgeführt, das das Problem beheben sollte. Von diesem Rückruf waren ca. 500.000 Fahrzeuge in den Vereinigten Staaten betroffen. Allerdings führten Nachmessungen des CARB im Mai 2015 zum Ergebnis, dass die Stickoxidemissionen im Realbetrieb trotz der von Volkswagen GoA getroffenen Maßnahmen nach wie vor signifikant erhöht waren. Mit den Ergebnissen dieser sowie weiterer Messungen der CARB konfrontiert, gab VW GoA gegenüber der CARB und EPA in einem Gespräch vom 3. September 2015 zu, in den betreffenden Fahrzeugen Abschalteinrichtungen verbaut zu haben, die nach US-Recht als unzulässig einzustufen sind.[4] Am 18. September 2015 warf die EPA dem Volkswagen-Konzern in einer offiziellen sog. Notice of Violation vor, Regelungen des Clean Air Acts dadurch verletzt zu haben, dass bei bestimmten Dieselkraftfahrzeugen Abschalteinrichtungen zum Einsatz gekommen waren, durch die die Emissionskontrollsysteme der Fahrzeuge in unzulässiger Weise manipuliert worden waren. Die EPA führte aus, dass bei bestimmten VW-Dieselfahrzeugen eine Software installiert worden war, die erkannte, wann ein Fahrzeug auf dem Rollenprüfstand getestet wurde und aus diesem Grund die Emissionskontrollsysteme entsprechend manipulieren konnte. So wurde bei Rollenprüfstandtests sichergestellt, dass die Abgasemissionen unterhalb der gesetzlichen Grenzwerte blieben, während bei Fahrten auf der Straße die Effektivität der Emissionskontrollsysteme verringert wurde, was zu deutlich erhöhten Stickoxidemissionen führte.[5] Durch dieses Schreiben der EPA wurde der Sachverhalt publik gemacht.[6]

Am 21. September 2015 setzte Bundesminister *Dobrindt* zur eigenen Sachverhaltsaufklärung und -prüfung eine Untersuchungskommission ein. Die Kommission hatte zudem den Auftrag erhalten, auch für andere Dieselfahrzeugtypen zu prüfen, ob vergleichbare, unzulässige Prüfzykluserkennungen wie im Fall Volkswagen verwendet wurden. Der Bericht der Untersuchungskommission[7] wurde am 22. April 2016 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Am 22. September 2015 gestand der Volkswagen-Konzern ein, dass die beanstandete Steuerungssoftware weltweit in elf Millionen Fahrzeugen vorhanden sei[8],

Nachdem im parlamentarischen Raum vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA lediglich eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Thema „CO_2- und Spritverbrauchsangaben von Pkw“[9] vom 3. Juli 2015 explizit auch das Thema Abschalteinrichtungen zum Gegenstand hatte[10], wurden ab September 2015 zahlreiche Einzelfragen von Abgeordneten zur schriftlichen und mündlichen Beantwortung sowie Kleine Anfragen der Opposition zum sog. Abgasskandal an das federführende Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gestellt. Seitens der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde dabei wiederholt kritisiert, dass die Bundesregierung gar nicht oder ausweichend auf Fragen des Parlaments zum sog. Abgasskandal antworte. Obwohl eigentlich maximale Transparenz und Aufklärung gefordert sei, werde genau dies von der Bundesregierung blockiert.[11] Auch Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE. kritisierten eine aus ihrer Sicht mangelhafte Informationspolitik des BMVI. Es sei

---

[4] Zum Ganzen: Schreiben des CARB an Volkswagen GoA vom 18. September 2015, Internetnachweis: https://www.arb.ca.gov/newsrel/in_use_compliance_letter.htm, letzter Zugriff am 11. April 2017.

[5] Notice of Violation der EPA an Volkswagen GoA vom 18. September 2015, Internetnachweis: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-10/documents/vw-nov-caa-09-18-15.pdf, letzter Zugriff am 11. April 2017.

[6] Siehe Internetnachweis: http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/usa-umweltbehoerde-fordert-rueckruf-von-fast-500-000-vw-autos-a-1053747.html, letzter Zugriff am 11. April 2017.

[7] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Internetnachweis: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/bericht-untersuchungskommission-volkswagen.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 11. April 2017.

[8] Pressemitteilung von Volkswagen vom 22. September 2015, Internetnachweis: https://www.volkswagen-media-services.com/detailpage/-/detail/Volkswagen-AG-informiert/view/2715174/69b97805cd0a97185b940cf096fb4a34?p_p_auth=w9lv6Vsn, letzter Zugriff am 11. April 2017.

[9] BT-Drs. 18/5542; Antwort der Bundesregierung s. BT-Drs. 18/5656.

[10] BT-Drs. 18/5542, S. 2.

[11] Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf BT-Drs. 18/6873 vom 24. November 2015, S. 1; Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf BT-Drs. 18/7294 vom 13. Januar 2016, S. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

inakzeptabel, dass Abgeordnete von den Ergebnissen der Untersuchungskommission aus der Zeitung erfahren müssten, nachdem diese Informationen zuvor monatelang vom BMVI eingefordert worden seien.[12]

III. Parlamentarisches Einsetzungsverfahren

Am 28. April 2016 stellten die Abgeordneten *Oliver Krischer*, *Herbert Behrens*, *Dr. Anton Hofreiter*, *Dr. Sahra Wagenknecht*, *Dr. Dietmar Bartsch*, *Stephan Kühn (Dresden)* und weitere 119 Abgeordnete der Oppositionsfraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Antrag auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gemäß Art. 44 des GG.[13]

1. Einsetzungsantrag

Der Untersuchungsausschuss sollte nach dem Einsetzungsantrag folgende Sachverhalte und Verantwortlichkeiten klären:

„Der Bundestag wolle beschließen:

A. Einsetzung

I. Es wird ein Untersuchungsausschuss eingesetzt.

II. Der Untersuchungsausschuss soll aus acht Mitgliedern und entsprechend vielen Stellvertreterinnen und Stellvertretern bestehen.

B. Auftrag

I. Der Untersuchungsausschuss soll für den Zeitraum seit Veröffentlichung der Verordnung – VO – (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007 und der Richtlinie – RL – 2007/46/EG vom 5. September 2007 – unter Einbeziehung von durch den gemäß Beschluss (EU) 2016/34 vom 17. Dezember 2015 vom Europäischen Parlament eingesetzten Untersuchungsausschuss gegebenenfalls erhobenen Beweisen und erstellten Berichten – Hintergründe und Umstände zum Auseinanderfallen der von den Kraftfahrzeugherstellern angegebenen bzw. bei der Typenzulassung ermittelten, Kraftstoffverbräuche und Auspuffemissionen von Kraftfahrzeugen (Kfz) und den tatsächlichen, im Realbetrieb auftretenden Kraftstoffverbräuche und Auspuffemissionen und zur Verwendung von Abschalteinrichtungen oder sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge aufklären:

1. Gab es im Untersuchungszeitraum Anhaltspunkte für oder Hinweise an die Bundesregierung, dass die Angaben von Kfz-Herstellern zum Kraftstoffverbrauch und zu Auspuffemissionen nicht mit dem tatsächlichen bzw. realitätsnahen (Realbetriebs-)Kraftstoffverbrauch und den tatsächlichen bzw. realitätsnahen (Realbetriebs-)Emissionen der Kfz übereinstimmen, und gab es Hinweise auf Ursachen dafür?

2. Was hat die Bundesregierung mit welchem Ergebnis aufgrund von eventuellen zu 1. bezeichneten Anhaltspunkten oder Hinweisen im Untersuchungszeitraum veranlasst?

3. Welche Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, auf die Umwelt, das Klima, auf den Schutz der Verbraucher und auf die Kfz-Steuereinnahmen

[12] Pressemitteilung des *Abg. Behrens* vom 20. April 2016, Internetnachweis: http://www.herbert-behrens.de/nc/presse_und_reden/mitteilungen/detail/zurueck/presse-43/artikel/dieselfahrzeuge-und-dobrindts-informationspolitik-auf-den-pruefstand/, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[13] BT-Drs. 18/8273.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gab es infolge von Abweichungen zwischen Kfz-Herstellerangaben zu Stickoxid-Emissionen (Stickoxid: NOx) und sonstigen Emissionen von Dieselfahrzeugen, und was hat die Bundesregierung insoweit veranlasst und gegebenenfalls zur Abhilfe unternommen?

4. Gab es im Untersuchungszeitraum den Verdacht strafbarer oder möglicherweise sonst unzulässiger Handlungen (Prüfvorgänge, Vorermittlungen, Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden, interne Ermittlungen in Unternehmen (Kfz-Hersteller und ihre Zulieferer) jeweils welchen Inhalts und mit welchem Ergebnis oder Zwischenergebnis) in Bezug auf

   a) angebliche technische Manipulationen mit Wirkung auf die Messung geringerer als tatsächlicher Auspuffemissionen und von geringerem als dem tatsächlichen (Realbetriebs-)Kraftstoffverbrauch von Kfz und

   b) Abweichungen zwischen Kfz-Herstellerangaben zu Kraftstoffverbrauch und Emissionen und tatsächlichem Kraftstoffverbrauch und tatsächlichen Emissionen von PKW?

5. Welche Kontakte mit und Einwirkungen von Kfz-Herstellern und ihren Verbänden gab es auf die Entstehung, Implementierung und Weiterentwicklung der zu B. I. benannten Vorschriften, auf die Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften durch die Bundesregierung, gegenüber der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den die Bundesregierung tragenden Fraktionen sowie gegenüber Prüfinstitutionen im Hinblick auf die Feststellung/Messung des Kraftstoffverbrauchs und der Emissionen von Kfz?

II. Der Ausschuss soll dabei im Einzelnen insbesondere klären:

1. Wie wurden die Vorschriften der Europäischen Union betreffend die Typenzulassung von Kraftfahrzeugen, insbesondere die zu B. I. genannten Vorschriften, in Bezug auf die Feststellung und Messung von Kraftstoffverbrauch und Emissionen sowie den Zugang zu für Prüfzwecke erforderlichen Informationen implementiert, überwacht und durchgesetzt?

   a) Wurden die Vorgaben zur Schaffung von Sanktionen (Art. 13 der VO (EG) Nr. 715/2007 und Art. 46 der RL 2007/46/EG) – und wenn ja wann und auf welche Weise – in deutsches Recht umgesetzt?

   b) Welche konkreten Aufgaben und Funktionen nahmen welche Stellen (zum Beispiel staatliche oder beauftrage Dritte, insbesondere das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und die technischen Prüfdienste) und Personen bei der Typenzulassung, bei Konformitätsprüfungen oder sonstigen Nachkontrollen und vergleichbaren Überprüfungen von Abgaswerten von Dieselfahrzeugen wahr, was wurde von wem geprüft, wie wurden Prüfungen durchgeführt und durch welche Stellen und Personen erfolgten Weisungen an die technischen Prüfdienste oder das KBA sowie deren Kontrolle und die Kontrollen der Prüfungsergebnisse?

   c) Lagen den zuständigen Behörden bzw. Prüfdiensten alle für die Durchführung der Prüfungen erforderlichen Informationen vor, hatten sie beispielsweise die tatsächlichen Überprüfungsmöglichkeiten der Motorsteuerung und damit die tatsächliche Möglichkeit, Programme zur Zykluserkennung zu erkennen und zu überprüfen, und sind sämtliche technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge bei diesen Prüfungen erfasst worden? Wie wurde das Verbot von Abschaltein-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

richtungen und sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge implementiert, überwacht und durchgesetzt, welche erforderlichen Maßnahmen wurden getroffen?

d) Bestanden irgendwelche, insbesondere rechtlichen, technischen, finanziellen oder personellen Hindernisse, die dazu geführt haben, dass eine Feststellung von Abschalteinrichtungen oder sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge bei der Typenzulassung oder der Abgasnachprüfung durch die zuständigen Stellen nicht erfolgte? Waren eventuelle Hindernisse den zuständigen staatlichen Stellen bekannt, und wenn ja, seit wann, und welche Maßnahmen wurden gegebenenfalls von den verantwortlichen staatlichen Stellen nach einem Bekanntwerden von Hindernissen ergriffen?

e) Welche Position hat die Bundesregierung auf EU-Ebene zur Weiterentwicklung und Anpassung des europäischen Rechts bezüglich der Kfz-Emissionen aus welchen Gründen und ggf. unter welcher Einflussnahme vertreten?

2. Welche Erkenntnisse der in B. I. genannten Hintergründe und Umstände (insbesondere zu dem Auseinanderfallen der von den Kraftfahrzeugherstellern angegebenen, bzw. bei der Typenzulassung ermittelten, Kraftstoffverbräuche und Auspuffemissionen und den tatsächlichen, im Realbetrieb auftretenden Kraftstoffverbräuche und Auspuffemissionen und der Verwendung von Abschalteinrichtungen oder sonstigen technischen, elektronischen oder sonstigen Vorrichtungen zur Einflussnahme auf das Emissionsverhalten der Fahrzeuge) lagen der Bundesregierung, nachgeordneten Bundesbehörden oder Teilen derselben wann vor und welche Konsequenzen wurden daraus gezogen?

a) Welche Vorkehrungen oder Maßnahmen haben Stellen des Bundes ergriffen oder veranlasst, um ggf. das Ausmaß festzustellen und dies zu unterbinden? Inwieweit, bis wann, weshalb und durch welche Einflussnahmen unterblieb dies gegebenenfalls?

b) Mit welchen Akteuren und Personen, insbesondere Prüforganisationen, Verbänden, aus Wissenschaft sowie Fahrzeugherstellern und deren Zulieferern, tauschten die Bundesregierung, Bundesbehörden oder Teile derselben seit wann regelmäßig oder vereinzelt Informationen aus oder führten sie Gespräche zu dem Thema der erhöhten Abgaswerte im realen Betrieb gegenüber den bei der Typenzulassung ermittelten Abgaswerten von Dieselfahrzeugen?

c) Lagen der Bundesregierung, Bundesbehörden oder Teilen derselben Informationen, eigene Erkenntnisse darüber oder Hinweise Dritter vor (auch von Fahrzeugherstellern oder anderen, an der Entwicklung von Fahrzeugen beteiligten Firmen, Prüfdiensten, Verbänden, der Wissenschaft oder anderen Institutionen), dass technische, elektronische oder sonstige Vorrichtungen zur Einflussnahme auf die Schadstoffreinigung in Dieselfahrzeugen (insbesondere zur unzulässigen Verwendung von Abschalteinrichtungen oder Programmen zur Fahrzykluserkennung) verbaut sein könnten?

d) Welche Möglichkeit bestand für die technischen Prüfdienste, das KBA, sonstige öffentliche Stellen oder beauftragte Dritte, Einblicke in die Motorsteuerung und die dort verbaute Software der Fahrzeuge zu erhalten und wie wurde eine solche Möglichkeit gegebenenfalls genutzt und welche Maßnahmen haben die vorgenannten Stellen aufgrund gewonnener Erkenntnisse ergriffen?

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Aus welchem Grund und aufgrund welcher Einflussnahme oder Entscheidung wurden geeignete Maßnahmen gegebenenfalls nicht ergriffen?

e) Welche Vorkehrungen oder Maßnahmen haben Stellen des Bundes ergriffen oder veranlasst, um ggf. das Ausmaß der herstellerseitigen Verwendung von Vorrichtungen zur Einflussnahme auf die Schadstoffreinigung festzustellen und die Verwendung dieser Vorrichtungen zu unterbinden? Inwieweit, bis wann, weshalb und durch welche Einflussnahmen unterblieb dies gegebenenfalls?

f) Welche Informationen lagen der Bundesregierung, Bundesbehörden oder Teilen derselben seit wann vor, die auf gesundheitliche Beeinträchtigungen und Gefahren für die Umwelt durch verkehrsbedingte NOx-Emissionen sowie die Überschreitung von NOx-Grenzwerten hinwiesen und welche Maßnahmen wurden hinsichtlich der Typenzulassung oder der Nachkontrollen von Diesel-PKW ergriffen?

3. Welche Konsequenzen hat die Bundesregierung aus dem Bekanntwerden der Überschreitung von Abgaswerten eines deutschen Herstellers in den USA und aus den Untersuchungsergebnissen des International Council on Clean Transportation (ICCT) gezogen, welche Verantwortlichkeiten bestanden hierbei und welchen konkreten Untersuchungsauftrag erteilte die Bundesregierung für die „Untersuchungskommission Volkswagen“ und welche konkreten Erkenntnisse hat diese gewonnen und welche Konsequenzen daraus gezogen. Hierzu soll der Ausschuss im Einzelnen klären:

a) Wann, in welcher Weise durch wen und wie haben die Bundesregierung, Bundesbehörden oder nachgeordnete Stellen Kenntnis von den Vorwürfen des California Air Resources Board (CARB) und der United States Environmental Protection Agency (EPA) erhalten, wann erfolgte ein Erkenntnisaustausch mit diesen Behörden, der Regierung der USA, anderen Staaten, der EU-Kommission sowie innerhalb der Bundesregierung, der zuständigen Bundesbehörden und nachgeordneten Stellen und welche Maßnahmen wurden daraufhin ergriffen?

b) Wann hat welche zuständige Stelle oder Person nach dem Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Abgasmanipulation eines Herstellers weitere Untersuchungen und Nachprüfungen zu Abgaswerten von bereits zugelassenen Diesel-PKW in Auftrag gegeben, durch welche konkreten Erkenntnisse und Ziele waren die jeweiligen Untersuchungsaufträge veranlasst, was umfasste dieser Auftrag und nach welchen Kriterien erfolgte die Auswahl der überprüften Fahrzeuge?

c) Welche Weisungen zu diesen Überprüfungen hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) dem KBA erteilt, ggf. wann sowie in welcher Form?

d) Wurden andere Institutionen wie die DEKRA oder der TÜV mit Untersuchungen beauftragt, gab es hierzu Angebote derselben oder einen Austausch innerhalb dieser Prüfdienste oder mit der Bundesregierung, Bundesbehörden oder Teilen derselben?

e) Wann und welchen Stellen (z. B. technische Prüfdienste, KBA, „Untersuchungskommission Volkswagen“) oder Personen gegenüber wurden die Erkenntnisse über die Motorsoftware von PKW-Herstellern, bei denen sich Abweichungen der im realen Fahrbetrieb auftretenden Stickoxidwerte von den

nach dem Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) ermittelten Stickoxid-Laborprüfwerten ergeben haben, offengelegt bzw. von welcher Stelle oder Person wurden Informationen hierzu angefordert, wurden hieraus weitere Erkenntnisse gewonnen und wann wurden welche Maßnahmen hieraufhin von welcher (oben genannten) Stelle oder Person eingeleitet?

f) Durch welche Maßnahmen und Initiativen hat die Bundesregierung seit Bekanntwerden der Abgasmanipulation eines deutschen Herstellers im September 2015 an der Aufklärung dieser Manipulationen mitgewirkt sowie die Öffentlichkeit und den Deutschen Bundestag frühzeitig und umfassend informiert?

g) Inwieweit wurden die Halter von manipulierten Fahrzeugen von der Bundesregierung bei der Durchsetzung ihrer Interessen unterstützt und inwiefern setzte sich die Bundesregierung für eine Gleichbehandlung der betroffenen Fahrzeughalter in Deutschland analog zu den Fahrzeughaltern in den USA ein?

h) Inwieweit hat die Bundesregierung eventuelle Verstöße gegen europäisches und deutsches Recht bei der Typenzulassung, die sich durch erhöhte Emissionen, insbesondere von NOx, im realen Betrieb äußern, festgestellt und seit Bekanntwerden der Manipulationen versucht abzustellen und zu sanktionieren?

i) Was war der konkrete Untersuchungsauftrag der „Untersuchungskommission Volkswagen“, wer hat diesen warum so festgelegt, wie kam es zu der personellen Besetzung der Kommission und wie erfolgte die Auswahl der zu untersuchenden Fahrzeuge?

j) Welche Informationen wurden warum herangezogen, welcher weitere externe Sachverstand und welche Behörden, Institutionen und Verbände wurden warum eingebunden bzw. nicht eingebunden?

k) Aus welchen Tätigkeiten bestand die Arbeit der Untersuchungskommission? Wer wurde mit welchen Untersuchungen (insbesondere Abgasmessungen) beauftragt und wer hat welche Untersuchungen und Abgasmessungen durchgeführt?

l) Was wurde konkret wie untersucht, gab es interne zeitliche Vorgaben beispielsweise für Untersuchungen, Berichte, Zwischenberichte oder den Abschluss der Untersuchungen?

m) Welche Ergebnisse hatten die Untersuchungen und (Abgas-)Messungen, die im Rahmen der „Untersuchungskommission Volkswagen“ durchgeführt wurden?

n) Wem wurden diese wann zur Kenntnis gegeben, wie haben sich Fahrzeughersteller und Zulieferer dazu ggf. geäußert und fanden Gespräche oder Abstimmungen mit Herstellern, Zulieferern von Bauteilen und/oder dem Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) statt, wenn ja, mit welchem Inhalt und welche Maßnahmen wurden daraufhin ergriffen und welche Auswirkungen hatten diese auf Ergebnisse der Untersuchungen oder den Bericht der Untersuchungskommission?

o) Wurden Äußerungen, Ankündigungen und/oder Zugeständnisse von Herstellern durch die „Untersuchungskommission Volkswagen“ oder Teile derselben überprüft (z. B. auf Plausibilität und Wirksamkeit) und/oder bewertet und, wenn ja, wie?

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

p) Welche Erkenntnisse hat die Untersuchungskommission gewinnen können, welche Zwischenergebnisse und Ergebnisse hat die Untersuchungskommission?

q) Sind die Schlussfolgerungen oder Empfehlungen der Untersuchungskommission ausreichend dafür, zukünftig erhebliche Überschreitungen von Abgasemissionen im realen Fahrbetrieb gegenüber den bei der Typenzulassung angegebenen zu verhindern?

III. Der Untersuchungsausschuss soll schließlich klären, welche rechtlichen (nationalen/im Rahmen der Europäischen Union) und tatsächlichen Konsequenzen aus der Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes gegebenenfalls gezogen werden sollten, insbesondere im Hinblick auf

1. den Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung,

2. den Schutz der Umwelt und auf die Klimaziele,

3. den Schutz der Verbraucher und ihre Rechtsstellung und auf die Herstellerverantwortung,

4. die Organisation und Strukturierung der Überprüfung der Einhaltung von Abgasgrenzwerten für Kfz.“

2. Erste Plenardebatte

In seiner 171. Sitzung hat der 18. Deutsche Bundestag am Freitag, den 13. Mai 2016 den Einsetzungsantrag[14] beraten und aufgrund einer interfraktionellen Vereinbarung an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung überwiesen.[15]

In der Debatte unterstrich der Abgeordnete *Oliver Krischer*, dass der sog. Abgasskandal nicht allein den Volkswagen-Konzern betreffe, sondern dass es sich um ein flächendeckendes Problem der internationalen Automobilindustrie handele.[16] Die Stickstoffoxidwerte in Deutschland lägen – wie im Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Deutschland gerügt – über dem Grenzwert, was wiederum zur Folge habe, dass jährlich 10.000 Menschen durch Verkehrsemissionen sterben würden.[17] Es müsse aufgeklärt werden, warum trotz der Hinweise aus Wissenschaft und Presse das BMVI und dessen nachgeordnete Behörden nicht reagiert und ob sie vielleicht sogar den Automobilherstellern durch die Nichtumsetzung von EU-Vorschriften geholfen hätten, Sanktionen bei zu hohen Emissionen zu vermeiden.[18] Die Politik sei es den Menschen in Deutschland schuldig, dieses organisierte Staatsversagen aufzudecken.[19]

Der Abgeordnete *Ulrich Lange* wies den vom Abgeordneten *Krischer* erhobenen Vorwurf des Staatsversagens zurück und verwies auf die bereits geleistete Arbeit durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“, die von Bundesminister *Dobrindt* einberufen worden sei.[20] Auch wenn die Einsetzung des Untersuchungsausschusses aufgrund der guten Arbeit durch die Kommission im BMVI nicht zwingend nachvollziehbar sei, werde man

[14] BT-Drs. 18/8273.

[15] Plenarprotokoll 18/171, S. 16923-16933.

[16] Plenarprotokoll 18/171, S. 16924.

[17] Ebd.

[18] Ebd.

[19] Ebd.

[20] Plenarprotokoll 18/171, S. 16925.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

diesen Untersuchungsausschuss nutzen, um verloren gegangenes Vertrauen wieder zu gewinnen.[21] Abgeordneter *Lange* betonte weiter, dass es nicht Aufgabe des parlamentarischen Untersuchungsausschusses sei, strafrechtlich zu sanktionieren, sondern sachlich aufzuklären. Dazu solle dieser Untersuchungsausschuss dienen.[22]

Abgeordneter *Herbert Behrens* stellte fest, dass man es mit zwei unterschiedlichen Abschalteinrichtungen zu tun habe: Zum einen mit dem Einsatz von spezieller Hard- und Software in Kraftfahrzeugen, um den Schadstoffausstoß zu manipulieren.[23] Dies sei keine Kleinigkeit, da Stickstoffoxide schwere gesundheitliche Schäden zur Folge hätten.[24] Zum anderen sei die lange Untätigkeit des Verkehrsministeriums als eine „Abschalteinrichtung ganz anderer Art“ anzusehen.[25] Abgeordneter *Behrens* betonte, dass die Untätigkeit sowie die später langwierigen Untersuchungen der Untersuchungskommission „Volkswagen“ echtes Staatsversagen des zuständigen Ministeriums offenbarten.[26] Da es um Hunderttausende Arbeitsplätze und die Gesundheit der Menschen gehe, sei dieses Versagen des BMVI nicht zu tolerieren.[27] Zur Aufklärung und Beendigung der Betrügereien brauche es einen Untersuchungsausschuss des Bundestages, um für die Zukunft sicherzustellen, dass Abgasbetrüger keine Chance mehr hätten, sich zu Lasten der Gesundheit und des Klimas zu bereichern.[28]

Abgeordnete *Kirsten Lühmann* erklärte, dass das Auseinanderfallen von Abgaswerten im Labor und denen auf der Straße schon lange bekannt sei.[29] Dank des Abschlussberichts der Untersuchungskommission „Volkswagen“ sei nun aber auch klar, dass die Automobilhersteller neben der Betrugssoftware auch Regelungslücken in der EU-Richtlinie nutzten.[30] Kritisch sei zu sehen, dass aufgrund des Endes der Legislaturperiode im Sommer 2017 kaum Zeit bleibe, die im Ausschuss zu Tage geförderten Ergebnisse umzusetzen. Auch sei der Untersuchungsauftrag im Antrag nicht klar genug formuliert und somit eine umfassende Debatte im 1. Ausschuss vorprogrammiert.[31] Sie persönlich werde sich gerne konstruktiv an einem Untersuchungsausschuss beteiligen.[32] Sie warne aber vor einer Instrumentalisierung des Untersuchungsausschusses als politische Bühne für die Antragsteller.[33]

Der Abgeordnete *Oliver Wittke* warf dem Abgeordneten *Krischer* vor, dass es ihm nicht um Aufklärung gehe, sondern darum, die Automobilbranche in Misskredit zu bringen.[34] Bundesminister *Dobrindt* hingegen habe besonnen und zügig reagiert.[35] Er wies den vom Abgeordneten *Behrens* erhobenen Vorwurf der Untätigkeit des BMVI zurück und verwies auf die 53 Sitzungen der Untersuchungskommission „Volkswagen“.[36] Auch werde schon jetzt die Situation verbessert, da deutsche Autohersteller 630.000 Autos zurückriefen und neu einstellten.[37] Es sei klar, dass ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss nicht alle Probleme beseitigen könne, gerade die strafrechtliche Aufarbeitung sei Sache der Justiz.[38] Bei allen Debatten, die in der Zukunft über die Problematik geführt würden, dürfe nicht vergessen werden, was bisher an Zielen im Bereich Umwelt durch die Automobilhersteller erreicht worden sei. In Deutschland würden nach wie vor erstklassige Autos gebaut und

---

[21] Ebd.

[22] Ebd.

[23] Plenarprotokoll 18/171, S. 16926.

[24] Ebd.

[25] Ebd.

[26] Ebd.

[27] Ebd.

[28] Plenarprotokoll 18/171, S. 16927.

[29] Ebd.

[30] Ebd.

[31] Plenarprotokoll 18/171, S. 16928.

[32] Plenarprotokoll 18/171, S. 16928.

[33] Plenarprotokoll 18/171, S. 16929.

[34] Ebd.

[35] Ebd.

[36] Ebd.

[37] Plenarprotokoll 18/171, S. 16930.

[38] Ebd.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

man dürfe den Ruf dieser Branche nicht aufs Spiel setzen.[39] Eingedenk des Umstandes, dass die Automobilbranche für die Bundesrepublik sehr wichtig sei, sei seine Fraktion an einer Aufklärung, nicht aber an einem politischen Kampf gegen die Automobilindustrie interessiert.[40]

In einer Kurzintervention machte der Abgeordnete *Oliver Krischer* deutlich, dass gerade die sog. Thermofenster, außerhalb derer sich – z. B. bei Temperaturen unter 10, 17 oder 20 °C – die Abgasreinigung eines Fahrzeuges ausschalte, illegal seien, da in Europa regelmäßig niedrigere Temperaturen aufträten.[41] Die vom Abgeordneten *Wittke* aufgestellte Behauptung, die Untersuchungskommission „Volkswagen" habe zügig gearbeitet, sei unzutreffend, da zwischen dem Abschluss der Messungen im November 2015 und der Vorlage des Berichts im April 2016 viel Zeit vergangen sei. Dies könne wohl kaum als zügiges Arbeiten beschrieben werden.[42]

Abgeordneter *Wittke* missbilligte in seiner Erwiderung den Einsatz von Thermofenstern, doch sei dies legal.[43] Er verwies nochmals auf die laufenden Rückrufe der Automobilhersteller, um diesen Missstand zu beenden.[44] Man müsse zudem auf europäischer Ebene tätig werden, damit in allen Ländern gleiche Standards gelten würden, die dafür sorgten, dass die Städte nicht verpestet würden.[45]

Als letzter Redner in der Aussprache warf der Abgeordnete *Arno Klare* die Frage auf, welchen Erkenntnisgewinn ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss haben solle.[46] Zum einen gebe es sicherlich ein investigatives Interesse, zum anderen müsse man sich aber auch die Frage stellen, was getan werden müsse, damit Derartiges nie wieder passiere.[47] Vor allem die Prüfungen und Untersuchungen an Fahrzeugen, die von den Automobilherstellern ausgeführt werden, sollten künftig von unabhängigen Prüfern vorgenommen werden, um das Vertrauen in solche Prüfungen zu stärken.[48] Des Weiteren sollte der Quellcode der Fahrzeug-Software offengelegt werden.[49] Abschließend verlieh der Abgeordnete *Klare* seiner Hoffnung auf eine sachliche und vertiefte Diskussion im Untersuchungsausschuss Ausdruck.[50]

3. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung wurde der Antrag, insbesondere auf Berichterstatterebene, beraten. Vornehmlich wurden die verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsrechts des Deutschen Bundestages erörtert, mit dem Ergebnis, dass eine Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes vorgeschlagen wurde. Der Fokus sollte nunmehr noch klarer auf der Kenntnis und dem Verhalten der Bundesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden liegen.

In der Sitzung vom 23. Juni 2016 hat der 1. Ausschuss mit den Stimmen der Fraktionen von DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen CDU/CSU und SPD dem Plenum empfohlen, den Einsetzungsantrag auf Bundestagsdrucksache 18/8273 in einer geänderten Fassung (Text siehe I.) anzunehmen.[51]

---

[39] Ebd.

[40] Ebd.

[41] Plenarprotokoll 18/171, S. 16931.

[42] Ebd.

[43] Plenarprotokoll 18/171, S. 16931.

[44] Ebd.

[45] Plenarprotokoll 18/171, S. 16931 f.

[46] Plenarprotokoll 18/171, S. 16932.

[47] Ebd.

[48] Ebd.

[49] Ebd.

[50] Plenarprotokoll 18/171, S. 16933.

[51] BT-Drs. 18/8932.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Einsetzungsbeschluss

Der Deutsche Bundestag hat die genannte Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in seiner 183. Sitzung am Donnerstag, den 7. Juli 2016, ohne weitere Beratung mit den Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen CDU/CSU und SPD angenommen[52] und damit den 5. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode mit dem aus der Beschlussempfehlung auf Drucksache 18/8932 ersichtlichen Untersuchungsauftrag eingesetzt.

IV. Konstituierung des 5. Untersuchungsausschusses

Am 7. Juli 2016 fand die konstituierende Sitzung des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode unter Vorsitz des Präsidenten des Deutschen Bundestages, *Prof. Dr. Norbert Lammert*, statt.

1. Mitglieder

Die Fraktionen haben folgende Abgeordnete als Mitglieder des 5. Untersuchungsausschusses benannt:

CDU/CSU		
Ordentliche Mitglieder	**von**	**bis**
Veronika Bellmann	07.07.2016	
Uwe Lagosky	07.07.2016	
Ulrich Lange	07.07.2016	
Carsten Müller (Braunschweig)	07.07.2016	
Stellvertretende Mitglieder	**von**	**bis**
Steffen Bilger	07.07.2016	
Daniela Ludwig	07.07.2016	
Patrick Schnieder	07.07.2016	
Thomas Viesehon	07.07.2016	
SPD		
Ordentliche Mitglieder	**von**	**bis**
Kirsten Lühmann	07.07.2016	
Dirk Wiese	07.07.2016	14.02.2017
Arno Klare	14.02.2017	
Stellvertretende Mitglieder		
Arno Klare	07.07.2016	14.02.2017
Ulli Nissen	07.07.2016	
Johann Saathoff	14.02.2017	
DIE LINKE.		
Ordentliches Mitglied	**von**	**bis**
Herbert Behrens	07.07.2016	
Stellvertretendes Mitglied	**von**	**bis**

[52] Plenarprotokoll 18/183, S. 18040.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Thomas Lutze	07.07.2016	30.11.2016
Hubertus Zdebel	30.11.2016	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		
Ordentliches Mitglied	**von**	**bis**
Oliver Krischer	07.07.2016	
Stellvertretendes Mitglied	**von**	**bis**
Stephan Kühn (Dresden)	07.07.2016 23.09.2016 30.09.2016 11.11.2016 16.12.2016 14.02.2016	21.09.2016 28.09.2016 09.11.2016 14.12.2016 12.02.2016
Dr. Valerie Wilms	22.09.2016 29.09.2016 10.11.2016 15.12.2016 13.02.2016	22.09.2016 29.09.2016 10.11.2016 15.12.2016 13.02.2016

2. Bestimmung des Vorsitzenden und des stellvertretenden Vorsitzenden

Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 und § 7 Abs. 1 PUAG bestimmt der Ausschuss nach den Vereinbarungen im Ältestenrat einen Vorsitzenden aus seiner Mitte und einen stellvertretenden Vorsitzenden. Der Stellvertreter darf nicht der gleichen Fraktion des Vorsitzenden angehören.

Laut Vereinbarungen des Ältestenrates stand das Vorschlagsrecht für den Vorsitz des 5. Untersuchungsausschuss der Fraktion DIE LINKE. und das Vorschlagsrecht zur Bestimmung des stellvertretenden Vorsitzes der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu.

Auf Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. hat der Ausschuss in seiner konstituierenden Sitzung am 7. Juli 2016 den Abgeordneten *Herbert Behrens* einvernehmlich zum Vorsitzenden bestimmt.[53]

Ebenfalls am 7. Juli 2016 wurde der Abgeordnete *Oliver Krischer* in der 2. Sitzung des Ausschusses auf Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einvernehmlich zum stellvertretenden Vorsitzenden bestimmt.[54]

3. Benennung der Obleute

Die Fraktionen haben folgende Obleute benannt:

CDU/CSU
Abg. Ulrich Lange
SPD
Abg. Kirsten Lühmann
DIE LINKE.
Abg. Herbert Behrens
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Abg. Oliver Krischer

[53] Kurzprotokoll Nr. 1, S. 5

[54] Kurzprotokoll Nr. 2., S. 6

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Benannte und ermächtigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen

Mitarbeiter/-in	**von**	**bis**
CDU/CSU		
Juliane Bade	11.07.2016	
Johannes Behrens	11.07.2016	
Alexander Dorner	11.07.2016	
Dr. Andreas Feser	11.07.2016	
Til Frohmann	17.08.2016	
Vera Gintzel	11.07.2016	
Leonie Grünhage	11.07.2016	
Nadine Huke	17.08.2016	
Mirja Menke	11.07.2016	
Falk Werner Orgus	11.07.2016	
Elisabeth Pohl	06.03.2017	
Thorsten Safarik	11.07.2016	
Christian Schreckenberg	11.07.2016	
Lutz Töpfer	11.07.2016	
SPD		
Christian Heyer	07.07.2016	
Anne Hawxwell	07.07.2016	
Dr. Judith Horrichs	07.07.2016	09.01.2017
Patrick Nordhoff	01.12.2016	
Nora Sondhauß	19.12.2016	
Lothar Sassen	07.07.2016	
Laura Hellwig	07.07.2016	
Aljaz Brunec	07.07.2016	
Benjamin Weiß	07.07.2016	
DIE LINKE.		
Frederik Blauwhof	15.07.2016	
Andrea Frank	15.07.2016	
Gerrit Schrammen	15.07.2016	
Martin Wegner	15.07.2016	
BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN		
Boris Dehler	15.07.2016	
Daniel Holstein	15.07.2016	
Dr. Cordula Ludwig	19.08.2016	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Carlotta Rautenberg-Kolbe	15.07.2016	
Titus Rebhahnn	05.09.2016	
Johannes Schmitz	23.08.2016	
Matthias Schröder	15.07.2016	
Axel Schwätter	15.07.2016	

5. Beauftragte der Bundesregierung

Mitarbeiter/-in	**von**	**bis**
Bundeskanzleramt		
Dirk Pung-Jakobsen	07.07.2016	
Dr. Enno Poppinga	07.07.2016	
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)		
MR *Lothar Neuhoff*	07.07.2016	
RD *Dr. Serge-Daniel Jastrow*	07.07.2016	
ORR *Michael Herrscher*	07.07.2016	
MDg *Guido Zielke*	07.07.2016	
Vizepräsident *Axel Elsner (Kraftfahrt-Bundes-amt)*	07.07.2016	
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
Axel Dörrie	07.07.2016	
RRn *Charlotte Dieter*	07.07.2016	
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)		
RD *Dirk Arnold*	07.07.2016	
RD *Dr. Sascha Dietrich*	07.07.2016	
RD *Thomas Frisch*	07.07.2016	29.07.2016
RD *Dr. Harald Kotsch*	07.07.2016	
Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV)		
ORRn *Dr. Kristin Köpernik*	06.07.2016	
Axel Thurm	25.10.2016	
Auswärtiges Amt (AA)		
Dr. Dörte Dinger	07.07.2016	
LR I Gunnar Berkemeier	07.07.2016	19.10.2016
Uta Lehmann	07.07.2016	02.11.2016
LR Kai Müller-Berner	19.10.2016	
OARn *Stefanie Notz*	02.11.2016	
Bundesministerium der Finanzen (BMF)		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ORRn *Dr. Caroline Dostal*	06.07.2016	
RR *Dr. Christian Hufen*	13.02.2017	13.02.2017

6. Beauftragte des Bundesrates

Mitarbeiter/-in	**von**	**bis**
LV Bayern		
MRn *Susanne Reiff*	11.07.2016	
LV Baden-Württemberg		
Dr. Sabine Krüger	05.09.2016	
LV Niedersachsen		
Wiebke Abeling	13.10.2016	

7. Sekretariat des Untersuchungsausschusses

Mit Hausverfügung Nr. 3/2016 hat der Direktor beim Deutschen Bundestag, Staatssekretär *Prof. Dr. Horst Risse*, zur Unterstützung des Untersuchungsausschusses das „Sekretariat des 5. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode (PA 31)“ eingerichtet.

In dessen Aufgabenbereich fallen unter anderem die inhaltliche und organisatorische Vor- und Nachbereitung der Ausschusssitzungen, die Klärung von Rechts- und Verfahrensfragen, die Ausfertigung und Umsetzung von Beschlüssen, die Beratung und Unterstützung des Vorsitzenden in allen Belangen sowie die Erstellung eines Entwurfs für den Verfahrens- und Feststellungsteil des Abschlussberichts. Dem Sekretariat haben angehört:

Mitarbeiter/-in	**von**	**bis**
Leitung		
RD *Karsten Witt*	07.07.2016	
Vertretung		
RD *Dr. Frank Raue*	01.08.2016	
Referenten		
RD *Dr. Frank Raue*	01.08.2016	
RD *Frank Lamprecht*	01.08.2016	
ORR *Dr. Jens Lehmann*	26.09.2016	
Büroleitung		
RI *Sebastian Bitterlich*	08.07.2016	
1. Ausschusssekretärin		
Marina Kossack	08.07.2016	
2. Ausschusssekretärin		
Angelika Becker	08.07.2016	31.07.2016
Gabriele Vesterling	01.08.2016	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Darüber hinaus sind die geprüften Rechtskandidaten *Olga Asinska* (vom 18.07.2016 bis 31.8.2017), *Kay Christopher Meyding* (vom 08.08.2016 bis 31.01.2017), *Christian Matthias Menz* (vom 15.08.2016 bis 31.8.2017) und *Laura Friederike Thies* (vom 03.01.2017 bis 03.04.2017) eingesetzt worden. Des Weiteren wurde das Sekretariat in seiner Arbeit durch die studentischen Hilfskräfte *Max Michael Bommer* (vom 25.07.2016 bis 31.8.2017) und *José Manuel Geier* (vom 04.08.2016 bis 31.8.2017) unterstützt.

B. Verfahren mit sachlichem Bezug zum Untersuchungsauftrag

I. Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlamentes

Als Reaktion auf das Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen den Volkswagen-Konzern in den Vereinigten Staaten hat das Europäische Parlament am 17. Dezember 2015 einen Untersuchungsausschuss zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (EMIS) nach Art. 198 seiner Geschäftsordnung eingesetzt, um mutmaßliche Verstöße gegen das Unionsrecht und Missstände bei dessen Anwendung im Zusammenhang mit Emissionsmessungen in der Automobilindustrie unbeschadet der Zuständigkeiten der nationalen Gerichte oder der Gerichte der Union zu prüfen.

Das Europäische Parlament erteilte den 45 Mitgliedern des Untersuchungsausschusses den Auftrag,

- das mutmaßliche Versäumnis der Kommission zu untersuchen, den Verpflichtungen des Art. 14 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 nachzukommen, d. h. die für die Emissionsmessung verwendeten Prüfzyklen zu beobachten und sie – sollten sie sich dabei als nicht mehr geeignet erweisen oder den tatsächlichen Gegebenheiten in Bezug auf Emissionen nicht mehr entsprechen – so anzupassen, dass sie den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen entsprechen, obwohl Informationen über gravierende und andauernde Überschreitungen der Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge im Normalbetrieb, die im Widerspruch zu den Verpflichtungen gemäß Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und zu den Berichten der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission 2011 und 2013 sowie den im Mai 2014 zur Verfügung gestellten Untersuchungen des Internationalen Rats für sauberen Verkehr (ICCT) standen, vorlagen;
- das mutmaßliche Versäumnis der Kommission und der Behörden der Mitgliedstaaten zu untersuchen, ordnungsgemäße und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um das ausdrückliche Verbot von Abschalteinrichtungen gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 durchzusetzen und diese Durchsetzung zu überwachen;
- das mutmaßliche Versäumnis der Kommission zu untersuchen, gemäß Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 rechtzeitig Prüfungen einzuführen, die den tatsächlichen Fahrbetrieb widerspiegeln und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verwendung von Abschalteinrichtungen zu ergreifen;
- das mutmaßliche Versäumnis der Mitgliedstaaten zu untersuchen, Vorschriften über wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festzulegen, die für Hersteller Anwendung finden, die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verletzen, einschließlich der Verwendung von Abschalteinrichtungen, der Verweigerung des Zugangs zu Informationen und der Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge gemäß Art. 13 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007;
- das mutmaßliche Versäumnis der Mitgliedstaaten zu untersuchen, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um dafür zu sorgen, dass die Vorschriften über Sanktionen wegen Verletzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gemäß Art. 13 Abs. 1 der genannten Verordnung umgesetzt werden;
- Informationen zu erheben und auszuwerten, um festzustellen, ob der Kommission und den Mitgliedstaaten vor der Mitteilung über einen Verstoß der Umweltschutzbehörde der Vereinigten Staaten vom 18. September 2015 Belege für die Verwendung von Abschalteinrichtungen vorlagen;

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Informationen über die Umsetzung der Vorschriften der Richtlinie 2007/46/EG durch die Mitgliedstaaten zu erheben und auszuwerten, insbesondere in Bezug auf Art. 12 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1, 3 und 4;
- Informationen zu erheben und auszuwerten, um festzustellen, ob der Kommission und den Mitgliedstaaten Belege für die Verwendung von Abschalteinrichtungen für CO_2-Emissionsprüfungen vorlagen;
- Empfehlungen zu unterbreiten, die der Untersuchungsausschuss in dieser Sache für notwendig erachtet.

Der Untersuchungsausschuss sollte innerhalb von sechs Monaten nach Aufnahme seiner Tätigkeit einen Zwischenbericht übermitteln und seinen endgültigen Bericht innerhalb von 12 Monaten nach Aufnahme seiner Tätigkeit vorlegen.[55]

Die konstituierende Sitzung des Untersuchungsausschusses fand am 2. März 2016 statt.

Seitdem hat der Untersuchungsausschuss unter anderem in fast fünfzig Anhörungen über 60 Zeugen und Experten befragt sowie schriftliches Beweismaterial herangezogen und ausgewertet. Drei der vom EMIS-Ausschuss befragten Zeugen, *Dr. Alois Krasenbrink* (EU-Kommission - JRC), *Ekhard Zinke* (Präsident KBA) sowie Bundesverkehrsminister *Alexander Dobrindt*, haben auch vor dem 5. Untersuchungsausschuss des Bundestages ausgesagt.

Die Befugnisse von Untersuchungsausschüssen des Europäischen Parlaments sind aufgrund der in Anlage VIII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments getroffenen Regelungen begrenzt und daher nicht mit den Kompetenzen eines Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages vergleichbar. So kann ein Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments nach Art. 3 Nr. 3 der Anlage VIII nicht selbst bestimmen, welche Beamten oder sonstigen Bediensteten vor dem Ausschuss auftreten sollen. Dies liegt vielmehr in der Kompetenz der betroffenen Mitgliedstaaten und der Organe oder Institutionen der EU. Sofern Beamte oder sonstige Bedienstete vor dem Ausschuss erscheinen, äußern sie sich im Namen und entsprechend den Weisungen ihrer Regierung oder ihres Organs.

Mangels entsprechender Regelung hat ein Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments in keinem Fall, in dem ein geladener Zeuge sich weigert, vor dem Ausschuss zu erscheinen, die Kompetenz, Sanktionen gegen diesen zu verhängen. Ebenso wenig finden sich Regelungen, die Sanktionen für den Fall vorsehen, dass ein Zeuge vor dem Untersuchungsausschuss die Unwahrheit sagt.

Schließlich kann nach Art. 3 Nr. 4 der Anlage VIII die vom Untersuchungsausschuss ersuchte Vorlage von Dokumenten von den Behörden der Mitgliedstaaten oder den Organen oder Institutionen der EU verweigert werden, wenn dem Gründe der Geheimhaltung oder der öffentlichen oder nationalen Sicherheit entgegenstehen.

Entsprechend den Vorgaben des Europäischen Parlaments hat der Untersuchungsausschuss im Juli 2016 einen Zwischenbericht vorgelegt.[56]

Am 28. Februar 2017 hat der EMIS-Untersuchungsausschuss seinen Abschlussbericht[57] beschlossen.[58] Im Anschluss an die Untersuchung hat das Europäische Parlament am 4. April 2017 Empfehlungen an den Rat und die Kommission verabschiedet.[59]

---

[55] Einsetzungsbeschluss des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2015, Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0462+0+DOC+PDF+V0//DE, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[56] Siehe Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0246+0+DOC+XML+V0//DE#_part2_def1, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[57] Untersuchungsbericht des EMIS-Ausschusses, Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0049+0+DOC+PDF+V0//DE, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[58] Siehe Protokoll der Sitzung am 28. Februar 2017, Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-599.798%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[59] Empfehlungen des EP, Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0100+0+DOC+PDF+V0//DE, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

II. Parlamentarische Untersuchungen in anderen EU-Mitgliedstaaten

Im Rahmen eines vom EMIS-Ausschuss organisierten Gedankenaustauschs traf der Vorsitzende des 5. Untersuchungsausschusses, Abgeordneter *Herbert Behrens*, am 5. Dezember 2016 in Brüssel mit Parlamentariern aus verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen, deren Ausschüsse sich ebenfalls mit der Aufarbeitung des sog. Abgasskandals befasst haben. Dazu zählten der Verkehrsausschuss des britischen Unterhauses, der Sonderausschuss „Dieselgate“ der belgischen Abgeordnetenkammer und eine parlamentarische Arbeitsgruppe der französischen Nationalversammlung. Die Untersuchungen der genannten drei Gremien sind mittlerweile allesamt abgeschlossen.[60]

III. Staatsanwaltliche Ermittlungen in Deutschland

Die Staatsanwaltschaft Braunschweig hat nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen den Volkswagen-Konzern in den Vereinigten Staaten noch im September 2015 ein Ermittlungsverfahren eingeleitet.[61] Der Schwerpunkt dieser Ermittlungen liegt auf dem Vorwurf des Betruges durch den Verkauf von Kraftfahrzeugen mit manipulierten Abgaswerten. Ende Januar 2017 wurde die Zahl der Beschuldigten aufgrund der bisherigen Ermittlungsergebnisse von 21 auf 37 Personen ausgeweitet. Unter diesen befand sich nunmehr auch der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Volkswagen AG *Prof. Dr. Winterkorn*.[62] Bereits zuvor war im Juni 2016 ein zweites Ermittlungsverfahren eingeleitet worden, in dem der Verdacht der Marktmanipulation bei Wertpapieren der Volkswagen AG durch eine bewusst verspätete Mitteilung der sich aus den Softwaremanipulationen bei Dieselfahrzeugen ergebenden insbesondere finanziellen Konsequenzen untersucht wird. Dieses Ermittlungsverfahren richtet sich unter anderem gegen den ehemaligen Vorstandsvorsitzenden der Volkswagen AG *Prof. Dr. Winterkorn*.[63]

Auf Ersuchen der Staatsanwaltschaft Braunschweig hat der Ausschuss in seiner 29. Sitzung am 18. Mai 2017 beschlossen, der Staatsanwaltschaft einige der von den Zeugenvernehmungen im Ausschuss angefertigten Wortprotokolle zur Verfügung zu stellen.

Neben den genannten Ermittlungsverfahren laufen Presseberichten zufolge zurzeit ein Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft München II gegen Angehörige der AUDI AG[64] sowie Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Stuttgart gegen Mitarbeiter der Daimler AG[65] sowie der Robert Bosch GmbH[66].

---

[60] Britisches Unterhaus, Internetnachweis: https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmtrans/69/6905.htm#_idTextAnchor012; Belgische Abgeordnetenkammer, Internetnachweis: http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1720/54K1720001.pdf; Arbeitsgruppe der französischen Nationalversammlung, Internetnachweis: http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4109.asp; bei allen letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[61] Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Braunschweig vom 29. September 2015, Internetnachweis: http://www.staatsanwaltschaften.niedersachsen.de/startseite/staatsanwaltschaften/braunschweig/presseinformationen/ermittlungsverfahren-in-der-vw-abgasaffaere-eingeleitet-137314.html, letzter Zugriff am 8. Mai 2015.

[62] Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Braunschweig vom 27. Januar 2017, Internetnachweis: http://www.staatsanwaltschaften.niedersachsen.de/startseite/staatsanwaltschaften/braunschweig/presseinformationen/zahl-der-beschuldigten-steigt-150570.html, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[63] Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Braunschweig vom 20. Juni 2016, Internetnachweis: http://www.staatsanwaltschaften.niedersachsen.de/startseite/staatsanwaltschaften/braunschweig/presseinformationen/vw-abgasaffaere--verdacht-der-marktmanipulation-144664.html, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[64] Siehe Internetnachweis: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/audi-abgas-skandal-staatsanwaltschaft-leitet-ermittlungen-ein-14925528.html, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[65] Siehe Internetnachweis: http://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/daimler-staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-mitarbeiter-a-1140075.html, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

[66] Siehe Internetnachweis: http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2015-12/vw-abgasskandal-bosch-stuttgart-staatsanwaltschaft, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

C. Gang des Verfahrens

I. Beschlüsse und Absprachen zum Verfahren

1. Verfahrensbeschlüsse zur Durchführung der Ausschussarbeit

In seiner 2. Sitzung am 7. Juli 2016 hat der 5. Untersuchungsausschuss einstimmig folgende elf Beschlüsse zum Verfahren gefasst:

„**Beschluss 1**
zum Verfahren

Zutritt von Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern
(zu § 12 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz)

Von den Fraktionen benannte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben Zutritt zu allen Sitzungen des Ausschusses, jedoch zu den VS-VERTRAULICH beziehungsweise VERTRAULICH nach § 2a der Geheimschutzordnung oder höher eingestuften Sitzungen nur, soweit sie die persönlichen Voraussetzungen erfüllen.“[67]

„**Beschluss 2**
zum Verfahren

Protokollierung der Ausschusssitzungen
(zu § 11 Untersuchungsausschussgesetz)

Die Protokollierung der Sitzungen des Untersuchungsausschusses gemäß § 11 Untersuchungsausschussgesetz wird wie folgt durchgeführt:

1. Alle Sitzungen, die der Beweiserhebung oder sonstiger Informationsbeschaffung des Ausschusses dienen, sind wörtlich zu protokollieren. Die vorläufigen Protokolle der Ausschusssitzungen sind möglichst zwei Tage vor der nächsten Ausschusssitzung fertigzustellen und entsprechend dem Beschluss Nr. 3 zu verteilen.

2. Ergebnisse und wesentliche Argumente aller Beratungssitzungen werden in einem durch das Sekretariat vor der nächsten Beratungssitzung zu fertigenden Kurzprotokoll festgehalten. Das Protokoll gilt als genehmigt, wenn Einwände in der nächsten Sitzung nicht erhoben werden. Wenn Einwände erhoben werden, entscheidet der Ausschuss.

3. Zum Zwecke der Protokollerstellung wird von Beratungssitzungen eine Bandaufnahme gefertigt. Auf Antrag von mindestens einem Viertel seiner Mitglieder kann der Ausschuss beschließen, von der Beratung eines bestimmten Beratungsgegenstandes durch das Sekretariat ein Wortprotokoll in der Form einer Abschrift der Bandaufnahme erstellen zu lassen. Der Antrag kann nicht rückwirkend gestellt werden.“[68]

„Beschluss 3
zum Verfahren

Behandlung der Ausschussprotokolle

I. Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen

[67] A-Drs. 18(31)001.

[68] A-Drs. 18(31)002.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Die Protokolle der nichtöffentlichen Sitzungen des Ausschusses erhalten die ordentlichen Mitglieder des Untersuchungsausschusses, ihre Stellvertreterinnen und Stellvertreter, die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen sowie die Beauftragten der Bundesregierung und des Bundesrates. Die Übermittlung erfolgt elektronisch und als Ausdruck, wobei die Fraktionen für alle von ihnen benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur je einen Ausdruck erhalten.

2. Dritte haben grundsätzlich kein Recht auf Einsichtnahme in Protokolle nichtöffentlicher Sitzungen und folglich auch nicht darauf, dass ihnen Kopien solcher Protokolle überlassen werden. Eine Ausnahme besteht nur gegenüber Behörden, wenn der Untersuchungsausschuss entschieden hat, Amtshilfe zu leisten.

II. Protokolle öffentlicher Sitzungen

1. Mit Protokollen öffentlicher Sitzungen beziehungsweise von Sitzungen zur Beweisaufnahme wird ebenso wie unter Abschnitt I. beschrieben verfahren.

2. Einem Dritten kann Einsicht in die Protokolle öffentlicher Sitzungen gewährt werden, wenn er ein „berechtigtes Interesse nachweist“ (Abschnitt II der Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 GO-BT in der gültigen Fassung). Das Vorliegen des berechtigten Interesses prüft der Vorsitzende. Die Entscheidung über die Gewährung von Einsicht trifft der Ausschuss.

3. Den Zeugen ist zur Prüfung der Richtigkeit der Protokollierung das Protokoll über ihre Vernehmung zuzustellen (§ 26 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz).

III. Protokolle VS-VERTRAULICH oder höher eingestufter Sitzungen

1. Der Zugang zu Protokollen von VS-VERTRAULICH beziehungsweise VERTRAULICH nach § 2a der Geheimschutzordnung oder höher eingestuften Sitzungen ist für den unter Nummer I.1 genannten Personenkreis nach den Regeln über die Behandlung von VS-Dokumenten möglich.

2. Ist das Protokoll über die Aussage einer Zeugin oder eines Zeugen VS-VERTRAULICH beziehungsweise VERTRAULICH nach § 2a der Geheimschutzordnung oder höher eingestuft, so ist ihr beziehungsweise ihm Gelegenheit zu geben, dies in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages einzusehen. Eine Kopie erhält sie beziehungsweise er nicht.“[69]

„Beschluss 4
zum Verfahren

Verteilung von Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüssen und Ausschussmaterialien

I. Die Ausschussmaterialien werden wie folgt bezeichnet:

1. MAT A sind Antworten auf Beschlüsse zur Beweiserhebung. Deren Bezeichnung soll die Art des Beweismittels und bei Akten und Daten die herausgebende Stelle deutlich machen.

2. MAT B sind Beweismaterialien, die nicht aufgrund eines Beweisbeschlusses, sondern aufgrund freiwilliger Zusendung eingehen. Deren Bezeichnung soll die herausgebende Stelle deutlich machen.

[69] A-Drs. 18(31)003.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. MAT C sind Materialien, die einen Bezug zum Untersuchungsauftrag haben, aber nicht direkt die zu untersuchenden Vorgänge dokumentieren. Unterlagen sind als MAT C zu berücksichtigen, wenn dies eine Fraktion im Ausschuss verlangt.

II. Eine Verteilung von Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüssen und Ausschussmaterialien erfolgt an:

1. ordentliche und stellvertretende Mitglieder,

2. benannte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen,

3. Beauftragte der Bundesregierung und des Bundesrates.

III. Verteilung in elektronischer Form

Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüsse und Ausschussmaterialien, die nicht VSVERTRAULICH beziehungsweise VERTRAULICH nach § 2a der Geheimschutzordnung oder höher eingestuft sind, werden vom Sekretariat in elektronischer Form zur Verfügung gestellt. Der in Ziffer II genannte Personenkreis wird vom Sekretariat in elektronischer Form von jeder neu verfügbaren Unterlage unmittelbar nach Eingang auf geeignete Weise in Kenntnis gesetzt. Soweit Unterlagen dem Ausschuss nicht in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden, besorgt das Sekretariat die Ablichtung.

IV. Verteilung in gedruckter Form

1. Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüsse, die Anschreiben der übergebenden Stellen zu Ausschussmaterialien und Ausschussmaterialien mit einem Umfang bis 10 Seiten sind an den in Ziffer II. genannten Personenkreis zu verteilen.

2. Ausschussdrucksachen und Ausschussmaterialien mit einem Umfang von 11 bis 1000 Seiten werden in je zwei Exemplaren an alle Fraktionen verteilt. Ausschussdrucksachen und Ausschussmaterialien mit einem Umfang ab 1001 Seiten werden in je einem Exemplar an alle Fraktionen verteilt.“[70]

[70] A-Drs. 18(31)004.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„**Beschluss 5**
zum Verfahren

Verteilung von Verschlusssachen
(zu § 16 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz)

I. Grundsatz der Verteilung von zugeleiteten Verschlusssachen

Von den für den Ausschuss in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages eingehenden VS-VERTRAULICH, VS-GEHEIM oder entsprechend eingestuften Beweismaterialien sind Ausfertigungen herzustellen und zwar für

1. die Fraktionen im Ausschuss je eine,

2. Sekretariat und Vorsitzenden eine.

Mitgliedern der Fraktionen sowie den von den Fraktionen nach Beschluss zum Verfahren Nr. 1 benannten und weiteren beauftragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Sekretariats, die zum Umgang mit Verschlusssachen ermächtigt und zur Geheimhaltung förmlich verpflichtet sind, werden auf Wunsch die jeweiligen Exemplare ausgehändigt.

Der Geheimschutzbeauftragte des Deutschen Bundestages wird aufgefordert, den Mitgliedern des Ausschusses und von den Fraktionen benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Räumen, die von diesen bestimmt werden, Verwahrgelasse zur Aufbewahrung der Ausfertigung zur Verfügung zu stellen und unverzüglich die gegebenenfalls weiteren notwendigen technischen Sicherungsmaßnahmen zu treffen.

II. Verteilung der vom Ausschuss eingestuften Verschlusssachen

Für die vom Ausschuss selbst VS-VERTRAULICH, VERTRAULICH nach § 2a der Geheimschutzordnung, VS-GEHEIM oder GEHEIM nach § 2a der Geheimschutzordnung eingestuften Unterlagen und Protokolle gilt Ziffer I. entsprechend.

III. Keine Verteilung von höher als „GEHEIM“ eingestuften Unterlagen

VS-STRENG GEHEIM oder entsprechend eingestufte Unterlagen stehen in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Einsichtnahme zur Verfügung.

IV. Verteilung von „VS-Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuften Unterlagen

VS-NfD eingestufte Unterlagen werden verteilt und behandelt gemäß Beschluss 4 zum Verfahren in Verbindung mit der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages.“[71]

„**Beschluss 6**
zum Verfahren

Verpflichtung zur Geheimhaltung

1. Die Mitglieder des Ausschusses sind aufgrund des Untersuchungsausschussgesetzes, der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages, ggf. ergänzt um Beschlüsse des Ausschusses in Verbindung mit § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB zur Geheimhaltung derjenigen Tatsachen und Einschätzungen verpflichtet, die ihnen durch Übermittlung der von

[71] A-Drs. 18(31)005.

amtlichen Stellen als VS-VERTRAULICH beziehungsweise VERTRAULICH und höher eingestuften Unterlagen bekannt werden. Der Ausschuss wird mit Blick auf die Einstufung von übermittelten Unterlagen auf die Beachtung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juni 2009 (BVerfG, 2 BvE 2 3/07) dringen.

2. Diese Geheimhaltungsverpflichtung erstreckt sich auch auf solche Tatsachen und Einschätzungen, die aufgrund von Unterlagen bekannt werden, deren VS-Einstufung beziehungsweise Behandlung als VS-VERTRAULICH oder höher sowie als VERTRAULICH nach § 2a der Geheimschutzordnung oder höher durch den Untersuchungsausschuss selbst veranlasst oder durch den Vorsitzenden unter Berücksichtigung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 (BVerfGE 67, S. 100 ff.) zur Wahrung des Grundrechtsschutzes (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Steuergeheimnisse und informationelles Selbstbestimmungsrecht) vorgenommen wird.

3. Die Geheimhaltungsverpflichtung entfällt, wenn und soweit die aktenführende Stelle beziehungsweise der Untersuchungsausschuss die Einstufung als VS-VERTRAULICH und höher beziehungsweise die Behandlung als VERTRAULICH und höher aufheben.

4. Im Übrigen gilt die Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages.

5. Anträge, deren Inhalt geheimhaltungsbedürftig ist, sollen in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages hinterlegt werden. Über die Hinterlegung soll der Antragsteller das Ausschusssekretariat unterrichten.“[72]

„**Beschluss 7**
zum Verfahren

Behandlung von Beweisanträgen

Zur ordnungsgemäßen Vorbereitung der Beratungssitzungen werden Beweisanträge nur dann in einer Beratungssitzung behandelt, wenn sie schriftlich bis zum sechsten Kalendertag vor der nächsten regulären Beratungssitzung, 13.00 Uhr, im Sekretariat des Ausschusses eingegangen sind. Von dieser Frist kann einvernehmlich abgewichen werden.“[73]

„**Beschluss 8**
zum Verfahren

Verzicht auf Verlesung von Schriftstücken
(zu § 31 Untersuchungsausschussgesetz)

Gemäß § 31 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz wird auf die Verlesung von Protokollen und Schriftstücken verzichtet, soweit diese vom Ausschusssekretariat allen Mitgliedern des Untersuchungsausschusses zugänglich gemacht worden sind.“[74]

[72] A-Drs. 18(31)006.

[73] A-Drs. 18(31)007.

[74] A-Drs. 18(31)008.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„**Beschluss 9**
zum Verfahren

Behandlung von Beweismitteln,
die im Original nicht in deutscher Sprache formuliert sind

I. Sächliche Beweismittel

1. Sächliche Beweismittel, die dem Ausschuss nicht in deutscher Sprache übergeben werden, werden vom Sprachendienst des Deutschen Bundestages unverzüglich ins Deutsche übersetzt, soweit mindestens ein Mitglied des Ausschusses dies verlangt.

2. Die Übersetzung erhält eine dem Original zuordenbare MAT-Bezeichnung und wird entsprechend dem Verfahrensbeschluss zur Beweismittelverteilung an die Mitglieder verteilt.

3. Einwände gegen die Korrektheit der Übersetzung müssen innerhalb von zwei Wochen nach Verteilung erhoben sein. Diese werden zur Stellungnahme an den Sprachendienst überwiesen. Im Übrigen entscheidet der Ausschuss.

II. Zeugen- und Sachverständigenvernehmungen

1. Machen Zeugen oder Sachverständige vor dem Ausschuss ihre Angaben nicht in deutscher Sprache, so werden deren Aussagen sowie die Fragen der Ausschussmitglieder während der Sitzung für alle Anwesenden simultan übersetzt.

2. Das Protokoll der Sitzung wird sowohl in der vom Zeugen beziehungsweise Sachverständigen verwendeten Sprache als auch in der Fassung der Simultanübersetzung niedergelegt.

3. Beide Fassungen werden dem Sprachendienst des Deutschen Bundestages zur Prüfung übergeben. Die Überprüfung erfolgt innerhalb von einer Woche. Anschließend werden dem Zeugen bzw. dem Sachverständigen beide Fassungen zur Prüfung übersandt.

4. Im Übrigen erfolgt die Verteilung wie die der deutschsprachigen Protokolle.

5. Wegen der Übersetzung können Einwände gegen das Protokoll auch von Mitgliedern des Ausschusses erhoben werden. Diese müssen zwei Wochen nach der Verteilung des Protokolls im Ausschuss erhoben sein. Sie werden zur Stellungnahme an den Sprachendienst überwiesen. Im Übrigen entscheidet der Ausschuss.“[75]

„**Beschluss 10**
zum Verfahren

Fragerecht bei der Beweiserhebung

Das Fragerecht bei der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen nach § 24 Abs. 5 und § 28 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz wird auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und der parlamentarischen Praxis bei Aussprachen im Plenum wie folgt gestaltet:

1. Zu Beginn stellt zunächst der Vorsitzende, nachdem der Zeugin beziehungsweise dem Zeugen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde, weitere Fragen zur Aufklärung

[75] A-Drs. 18(31)009.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Vervollständigung der Aussage sowie zur Erforschung des Grundes, auf dem das Wissen der Zeugin beziehungsweise des Zeugen beruht.

2. Auf die Befragung durch den Vorsitzenden folgen Befragungsrunden der Fraktionen. Für die Bemessung des Zeitanteils der Fraktion innerhalb der Befragungsrunden wird die Verteilung der Redezeiten im Plenum entsprechend angewendet.

   – In der ersten Befragungsrunde beginnt die Fraktion der CDU/CSU. Darauf folgt die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wenn der Vorsitzende von seinem Recht zur Befragung des Zeugen in der Sache Gebrauch gemacht hat. Darauf folgen die Fraktionen der SPD und DIE LINKE. In der zweiten und allen weiteren Befragungsrunden beginnt wieder die Fraktion der CDU/CSU, dann folgen die Fraktionen DIE LINKE, der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

   – Hat der Vorsitzende die Zeugin beziehungsweise den Zeugen nicht zur Sache befragt, beginnt in allen Befragungsrunden die Fraktion der CDU/CSU, danach folgen die Fraktionen DIE LINKE, der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

3. Stellt der Vorsitzende im Verlauf der Befragungsrunden nochmals Fragen zur Sache, wozu er gesetzlich jederzeit berechtigt ist, werden Frage und Antwort auf die Befragungszeit seiner Fraktion angerechnet.

4. Zwischenfragen können vom Vorsitzenden zugelassen werden, wenn das Ausschussmitglied zustimmt, das gerade die Befragung durchführt.

5. Bei Sachverständigenanhörungen und informatorischen Anhörungen wird entsprechend den vorstehenden Regelungen verfahren.“[76]

„**Beschluss 11**
zum Verfahren

Mitteilung aus nichtöffentlichen Sitzungen
(zu § 12 Abs. 3 Untersuchungsausschussgesetz)

Der Vorsitzende wird gemäß § 12 Abs. 3 PUAG dazu ermächtigt, die Öffentlichkeit über die in nichtöffentlicher Beratungssitzung gefassten Beschlüsse und Terminierungen des Ausschusses zu informieren.

Hiervon unberührt bleibt das Recht der übrigen Ausschussmitglieder, ihre Position hierzu öffentlich zu äußern.“[77]

2. Verfahrensabsprachen

Im Laufe der Arbeit des Untersuchungsausschusses wurden angesichts des durch das bevorstehende Ende der Wahlperiode hervorgerufenen Zeitdrucks einige Verfahrensabsprachen zur Beschleunigung des Verfahrens getroffen. So verzichteten die Fraktionen darauf, dass – wie in den Verfahrensbeschlüssen Nr. 3 und 4 vorgesehen – Ausschussprotokolle, Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüsse und Ausschussmaterialien außer in elektronischer Form auch in Papierform verteilt werden. Dazu wurde vereinbart, dass dies nur noch auf entsprechende Anforderung hin erfolgt, wovon nur vereinzelt Gebrauch gemacht wurde. Eine entsprechende Vereinbarung wurde auch mit den Beauftragten der Bundesregierung getroffen. Des Weiteren verzichtete der Ausschuss, damit diese Beweismittel für die Auswertung rascher zur Verfügung stehen konnten, auf die in Be-

[76] A-Drs. 18(31)10.

[77] A-Drs. 18(31)11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

schluss Nr. 5 zum Verfahren vorgesehenen Kopien der in der Geheimschutzstelle eingehenden Verschlusssachen für die Fraktionen und das Ausschusssekretariat. Im 5. Untersuchungsausschuss stand in der Geheimschutzstelle von allen VS-VERTRAULICH und höher eingestuften Beweismaterialien nur das von der herausgebenden Stelle übergebene Exemplar zur gemeinsamen Einsichtnahme durch alle Fraktionen, den Ausschussvorsitzenden und das Sekretariat zur Verfügung. Hintergrund war, dass in den Monaten, in denen im Bundestag über die Einsetzung des 3., 4. und 5. Untersuchungsausschusses beraten wurde, die Kapazitäten der Geheimschutzstelle an die erwartbar steigende Belastung nicht angepasst wurden. Erst auf ein gemeinsames Schreiben der Vorsitzenden des 1., 3., 4. und 5. Untersuchungsausschusses an den Präsidenten des Deutschen Bundestages im Juli 2016 erfolgten Zusagen für eine bessere personelle und räumliche Ausstattung der Geheimschutzstelle. Trotz der begonnenen Aufstockung der Kapazitäten kam es Ende September 2016 zu der in der Geschichte der Untersuchungsausschüsse einmaligen Situation, dass wegen Kapazitätsproblemen der Geheimschutzstelle der Deutsche Bundestag die Annahme von Akten zunächst ablehnen musste, die die Bundesregierung zur fristgerechten Erfüllung von 32 Beweisbeschlüssen des 5. Untersuchungsausschusses übergeben wollte. In der Folgezeit wurden die personellen und räumlichen Kapazitäten der Geheimschutzstelle deutlich gestärkt.

II. Vorbereitung der Beweiserhebung

1. Obleutebesprechungen

Wie auch in den ständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages üblich, hat der Vorsitzende des Untersuchungsausschusses zur Vorbereitung der Ausschusssitzungen sowie generell zur Koordinierung und Strukturierung der Ausschussarbeit regelmäßig Besprechungen mit den Obleuten durchgeführt; die Besprechungen fanden am Vortag der Ausschusssitzungen statt.[78] Bei diesen Obleuterunden handelt es sich nicht um förmlich von der Geschäftsordnung eingerichtete Gremien mit Beschlusskompetenz; sie können aber Vereinbarungen unter den Fraktionen im Ausschuss herbeiführen und Ausschussbeschlüsse vorbereiten.

Teilnehmer der Obleutebesprechungen waren neben dem Vorsitzenden und dem stellvertretenden Vorsitzenden – die beide zugleich auch Obmann ihrer Fraktion im Ausschuss waren – sowie den Obleuten der CDU/CSU- und SPD-Fraktion auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen und des Ausschusssekretariats.

2. Nichtöffentliche Beratungssitzungen

Die nichtöffentlichen Beratungssitzungen des 5. Untersuchungsausschusses fanden regelmäßig unmittelbar vor den Beweisaufnahmesitzungen statt[79] und dienten vornehmlich der Beratung und Beschlussfassung über eingebrachte Beweisanträge sowie der Erörterung der weiteren Zeitplanung und der Einstufung der von privaten Dritten beigezogenen Akten. Die Obleuterunden wurden durch Besprechungen der benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen vorbereitet.

3. Strukturierung der Beweisaufnahme

Die Fraktionen im Ausschuss waren sich darüber einig, vor Beginn der Zeugenvernehmungen zum Einstieg in die Thematik zunächst drei Sachverständigenanhörungen durchzuführen.[80] Die Zeugenvernehmungen wurden regelmäßig so strukturiert, dass die von der Untersuchung betroffenen Ressorts einschließlich der ihnen nachgeordneten Bereiche sukzessive abgearbeitet wurden. Innerhalb der jeweiligen Geschäftsbereiche wurde grundsätzlich zunächst mit Behörden aus dem nachgeordneten Bereich begonnen, bevor Zeugen aus dem übergeordneten Ministerium vernommen wurden. Des Weiteren wurden innerhalb eines Ressorts oder einer nachgeordneten Behörde in aller Regel zunächst Zeugen aus der Arbeitsebene vernommen und darauf aufbauend Zeugen aus der administrativen und schließlich politischen Verantwortungsebene.

---

[78] Kurzprotokoll Nr. 2, S. 7.

[79] Kurzprotokoll Nr. 2, S. 7.

[80] Siehe IV.

4. Terminierungen

Zwischen den Fraktionen herrschte Einvernehmen, die Sitzungen des 5. Untersuchungsausschusses regelmäßig an den Donnerstagen einer Sitzungswoche parallel zum Plenum durchzuführen.[81] Die hierfür erforderliche Sondersitzungsgenehmigung wurde vom Präsidenten des Deutschen Bundestages dauerhaft für Sitzungen ab 11.30 Uhr erteilt. Über diese regelmäßigen Sitzungstermine hinaus hielt der 5. Untersuchungsausschuss zusätzliche Sondersitzungen am Montag, dem 13. Februar 2017, am Montag, dem 6. März 2017 sowie am Mittwoch, dem 8. März 2017 ab.

III. Beweiserhebung durch Beiziehung von Akten, Berichten, Protokollen und sonstigen Unterlagen

1. Beweisvorbereitung

Der Untersuchungsausschuss hat sich vor der eigentlichen Beweisaufnahme einen Überblick über das verfügbare Aktenmaterial sowie potenzielle Zeugen verschafft. Er hat hierzu durch entsprechende Beweisbeschlüsse zunächst Aktenverzeichnisse, Organigramme und sonstige Übersichten angefordert.

2. Art, Herkunft und Umfang des Beweismaterials

Zum Zwecke der Beweiserhebung sind Akten, Berichte, Protokolle und sonstige Unterlagen beigezogen worden. Die aufgrund der Beweisbeschlüsse vorgelegten Dokumente bestanden nahezu ausschließlich aus Kopien von Aktenstücken, die zum Zwecke der Vorlage beim Untersuchungsausschuss zusammengestellt wurden.

Von den Beweisbeschlüssen waren insbesondere die Bundesregierung sowie diverse Automobilhersteller betroffen. In geringem Umfang hat der Ausschuss auch auf Akten der Länder Niedersachsen und Baden-Württemberg zurückgegriffen. Zu diesem Zweck hat er die betreffenden Länder gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG um Amtshilfe ersucht.

Folgende Stellen und Personen haben dem Ausschuss aufgrund entsprechender Beweisbeschlüsse Akten geliefert:

Stelle	**Beweisbeschluss**	**A-Drs.**	**Aktenzahl offen/ VS-NfD**	**Aktenzahl VS**
Bundesregierung				
Bundeskanzleramt	BKAmt-1 BKAmt-2	18(31)19 18(31)27	2 12	1 (VS-V)
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	BMVI-1 BMVI-2 BMVI-3 BMVI-4	18(31)14 18(31)22	4 334 0 1	15 (VS-V)
Kraftfahrt-Bundesamt	KBA-1 KBA-2 KBA-3 KBA-4	18(31)12 18(31)20 18(31)132-135 18(31)132 18(31)135	1 59 0 0	650 (VS-V) 14 (VS-V)

[81] Kurzprotokoll Nr. 2, S. 7.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesanstalt für das Straßenwesen	BASt-1 BASt-2	18(31)13 18(31)21	2 204	43 (VS-V)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	BMUB-1 BMUB-2	18(31)16 18(31)24	1 145	8 (VS-V)
Umweltbundesamt	UBA-1 UBA-2	18(31)15 18(31)23	1 154	70 (VS-V)
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	BMWi-1 BMWi-2	18(31)17 18(31)25	3 55	1 (VS-V)
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz	BMJV-1 BMJV-2	18(31)18 18(31)26	1 29	0
Auswärtiges Amt	AA-1 AA-2	18(31)28 18(31)29	11 11	0
Bundesministerium der Finanzen	BMF-1	18(31)30	45	5 (VS-V)
StS Odenwald	Odenwald-1	18(31)108 18(31)136-neu 18(31)137-neu 18(31)140	2	0
Bundesländer				
Niedersächsische Staatskanzlei	NI-1	18(31)31	6	0
Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	NI-1	18(31)31	12	0
Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg	BW-1	18(31)134	0	0
Automobilhersteller				
Adam Opel AG	AO-1	18(31)75	5	4 (GEHEIM)
Volkswagen AG	VW-1	18(31)73	24	22 (GEHEIM)
Audi AG	AU-1	18(31)74	0	7 (GEHEIM)
Bayrische Motoren Werke AG	BM-1	18(31)76	11	0
FCA Germany AG (FIAT)	FIAT-1	18(31)68	1	1 (GEHEIM)
Daimler AG	DA-1	18(31)66		6 (GEHEIM)
Hyundai Motor Deutschland GmbH	Hyundai-1	18(31)69	1	1 (GEHEIM)
Renault Deutschland AG	Renault-1	18(31)70	0	3 (GEHEIM)
Volvo Car Germany GmbH	Volvo-1	18(31)72	0	0
Suzuki Deutschland GmbH	Suzuki-1	18(31)77	0	0

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sonstige				
Robert Bosch AG	BO-1	18(31)65	3	4 (GEHEIM)
Deutsche Umwelthilfe e. V.	DU-1	18(31)67	2	0
Verband der Automobilindustrie e. V.	VA-1	18(31)71	14	0

Insgesamt wurden dem Ausschuss aufgrund von Beweisbeschlüssen 2411 Aktenordner vorgelegt. Davon waren 1556 Aktenordner nicht oder als VS-Nur für den Dienstgebrauch eingestuft. Weitere 855 Aktenordner waren VS-VERTRAULICH oder GEHEIM eingestuft.

Des Weiteren erhielt der Ausschuss in geringem Umfang Unterlagen, die nicht aufgrund eines ausdrücklichen Beweisbeschlusses beigezogen, sondern dem Ausschuss auf freiwilliger Basis zur Verfügung gestellt wurden (MAT B). Die Unterlagen stammten von den Zeugen *Gabriel* und *Resch* sowie von zwei Bürgern.

3. Umfang der Aktenvorlage

a) Umfang der Aktenvorlage der Bundesregierung

Soweit seitens der Bundesregierung die Vorlage von Akten entgegen der grundsätzlichen Verpflichtung aus § 18 Abs. 1 PUAG abgelehnt wurde, unterrichtete sie den Ausschuss gemäß § 18 Abs. 2 PUAG jeweils über die Gründe. Als Zurückbehaltungsgründe wurden regelmäßig geltend gemacht: Fehlender Bezug zum Untersuchungsgegenstand, laufende staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren, Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.

In einem Fall hat der Ausschuss moniert, dass ein vom Bundeskanzleramt aufgrund des Beweisbeschlusses BKAmt-2 übersandter Ordner Schwärzungen aufweist. Diese waren damit begründet worden, dass die geschwärzten Informationen keinen Bezug zum Untersuchungsgegenstand aufwiesen. Der Ausschuss stand auf dem Standpunkt, dass sich aus dem Inhaltsverzeichnis des Ordners und der Aussage, die unkenntlich gemachten Passagen seien für den Untersuchungsgegenstand irrelevant, noch Fragen ergäben, die geklärt werden müssten.[82] Daraufhin erklärte sich das Bundeskanzleramt durch seinen Beauftragten nach entsprechender Prüfung im Sinne konstruktiver Zusammenarbeit bereit, den Obleuten des Ausschusses auf Wunsch im Bundeskanzleramt Einblick in die ungeschwärzte Version der in Rede stehenden Unterlagen zu gewähren, um die Frage des Bezugs zum Untersuchungsgegenstand klären zu können (sog. Obleuteverfahren). Zwei Obleute haben daraufhin in die entsprechenden Unterlagen Einblick genommen, weitere Schritte wurden jedoch nicht unternommen.

Ferner waren in den von der Bundesregierung übersandten Akten aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zum Teil Schwärzungen von Namen, Telefonnummern oder E-Mail-Adressen vorgenommen worden.

Gemäß § 18 Abs. 2 PUAG besteht seitens der Bundesregierung die Verpflichtung, die Vorlage der Beweismittel mit einer Erklärung über die Vollständigkeit zu verbinden.

Dem Ausschuss lagen zum 20. März 2017 erstmals sämtliche Vollständigkeitserklärungen vor.

b) Umfang der im Wege der Amtshilfe von den Ländern Niedersachsen und Baden-Württemberg vorgelegten Akten

Das Land Niedersachsen hat dem Ausschuss aufgrund des Beweisbeschlusses NI-1 im Wege der Amtshilfe zwar Akten übersandt, die Vorlage einiger Aktenteile aber abgelehnt, soweit diese Rückschlüsse auf den Inhalt von Aufsichtsratssitzungen der Volkswagen AG, auf von Aufsichtsräten gestellte Fragen und interne Abstimmungsgespräche zuließen. Begründet wurde dies damit, dass mit Blick auf mögliche aktien- und schadensersatzrechtliche Konsequenzen das Landeswohl gewahrt werden solle und zugleich die schutzwürdigen Interessen der Volkswagen AG als privatem Dritten berücksichtigt werden sollten.

Das Land Baden-Württemberg hat es mit am 7. März 2017 im Sekretariat eingegangen Schreiben abgelehnt, dem Beweisbeschluss BW-1 nachzukommen. Als Begründung hat das federführende Ministerium der Justiz

[82] Kurzprotokoll Nr. 9, S. 10.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und für Europa Baden-Württemberg angegeben, sich auf der Grundlage der bislang übersandten Akten nicht in der Lage zu sehen, abschließend zu entscheiden, ob und in welchem Umfang die Befugnis bestehe, dem Untersuchungsausschuss im Wege der Amtshilfe die erbetenen Auskünfte zu erteilen bzw. die in Rede stehenden staatsanwaltlichen Vorgänge zu übermitteln. Ein daraufhin erfolgtes Schreiben des Obmanns der Fraktion DIE LINKE. vom 10. März 2017 bliebt unbeantwortet.

c) Umfang der Aktenvorlage durch private Unternehmen

Von den zehn von Beweisbeschlüssen betroffenen Automobilkonzernen teilten zwei – die Suzuki Deutschland GmbH sowie die Volvo Car Germany GmbH – dem Ausschuss mit, dass sich keine untersuchungsgegenständlichen Unterlagen in ihrem Besitz befänden. In den von den anderen Automobilherstellern aufgrund der Herausgabepflicht aus § 29 Abs. 1 PUAG übersandten Akten waren von den Unternehmen aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes zum Teil Namen, Telefonnummern und E-Mail-Adressen geschwärzt worden. Auch in den seitens der Robert Bosch GmbH übersandten Akten fanden sich aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes Schwärzungen von Namen, Telefonnummern und E-Mail-Adressen.

4. Geheimschutz

Ein nicht unbeträchtlicher Teil der von der Bundesregierung übersandten Akten, insbesondere Unterlagen des KBA, wurde dem Ausschuss lediglich mit der Einstufung VS-VERTRAULICH und zudem nur zur Einsichtnahme in der Geheimschutzstelle des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt (Geheimschutzstellenverfahren). Begründet wurden die Einstufungen mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Bei einer ganzen Reihe von Akten, die dem Untersuchungsausschuss von diversen Automobilherstellern sowie der Robert Bosch GmbH zur Verfügung gestellt wurden, haben die herausgebenden Stellen den Ausschuss um deren Einstufung ersucht, da diese Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthielten.

Der Ausschuss ist den Einstufungsbitten der Unternehmen ausnahmslos gefolgt und hat die entsprechenden Unterlagen gemäß § 15 PUAG in Verbindung mit § 2a der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages als GEHEIM eingestuft. Zudem bestand im Ausschuss Einvernehmen darüber, eine mögliche Entstufung der Akten nicht vorzunehmen, ohne den Betroffenen zuvor rechtliches Gehör zu gewähren. Wo ein entsprechender Einstufungsbeschluss des Ausschusses nicht zeitnah eingeholt werden konnte, hat der Vorsitzende die zugesandten Akten gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 PUAG in Verbindung mit § 2a der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zunächst vorläufig eingestuft.

Die vom Ausschuss eingestuften Akten der Unternehmen wurden der Geheimschutzstelle übergeben und standen ausschließlich dort zur Einsichtnahme bereit. Das Gleiche galt für die von der Bundesregierung direkt an die Geheimschutzstelle übersandten und als VS-VERTRAULICH eingestuften Akten (s. o.). Kopien der als VS-VERTRAULICH oder höher eingestuften Unterlagen sind weder für die Fraktionen noch das Ausschusssekretariat angefertigt worden.[83]

Aufgrund des Beweisbeschlusses NI-1 hat das Land Niedersachsen dem Ausschuss Drahtberichte des Auswärtigen Amtes sowie Niederschriften von Sitzungen von Bundesratsausschüssen zur Verfügung gestellt. Die entsprechenden Unterlagen waren lediglich mit einem Stempelaufdruck „Vertraulich“ versehen, was keine formale Einstufung darstellt. Nach Rücksprache mit den Urhebern der Dokumente – Auswärtigem Amt und Bundesrat – hat der Ausschuss die entsprechenden Unterlagen als VS-Nur für den Dienstgebrauch eingestuft.[84]

Soweit die Bundesregierung dem Untersuchungsausschuss Akten zur Verfügung gestellt hat, die VS-Nur für den Dienstgebrauch eingestuft waren, bestand zwischen Ausschuss und Regierung die Absprache, dass aus diesen Akten – ohne dass sie förmlich herabgestuft worden wären – auch in öffentlicher Sitzung zitiert werden darf.

Hinsichtlich der Niederschriften von Sitzungen von Bundesratsausschüssen hatte das Parlamentsrechtsreferat des Bundesrates dem Ausschusssekretariat mit Schreiben vom 7. Februar 2017 mitgeteilt, dass Niederschriften,

---

[83] Siehe I. 2.

[84] Kurzprotokoll Nr. 11, S. 11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die vor November 2009 entstanden sind, nicht mehr klassifiziert seien und daher in einer öffentlichen Beweisaufnahmesitzung behandelt werden dürften. Für Niederschriften, die nach November 2009 entstanden seien, bleibe die Klassifizierung als VS-Nur für den Dienstgebrauch jedoch weiterhin bestehen, sodass aus ihnen nur in nichtöffentlicher Sitzung zitiert werden dürfe. Diese Einschränkung hatte jedoch im Ergebnis keine praktische Relevanz, da in keiner öffentlichen Beweisaufnahmesitzung aus Niederschriften von Bundesratsausschusssitzungen Vorhalte gemacht wurden.

5. Entstufungs- und Herausgabeersuchen an die Bundesregierung

Jedem Mitglied bzw. jeder Fraktion des Untersuchungsausschusses steht es frei, sich mit Entstufungs- oder Herausgabeersuchen direkt an die Bundesregierung zu wenden. Einer entsprechenden Absprache gemäß wurden in diesem Fall die anderen Ausschussmitglieder bzw. Fraktionen über die jeweiligen Ersuchen informiert.

Die Obleute der Oppositionsfraktionen im Ausschuss wandten sich zweimal – mit Schreiben vom 11. November 2016 sowie vom 15. Februar 2017 – mit entsprechenden Ersuchen an die Bundesregierung.

Mit zwei Schreiben vom 11. November 2016, die an das BMF und das BMVI gerichtet waren, wurden die beiden Ministerien sowohl um die Herausgabe von bislang wegen laufender staatsanwaltlicher Ermittlungen nicht vorgelegten Akten als auch um die Herabstufung von Unterlagen gebeten, die als VS-VERTRAULICH eingestuft und der Geheimschutzstelle zugeleitet worden waren.

Mit Schreiben vom 22. November 2016[85] teilte das BMF mit, dass der Entstufungsbitte zur Wahrung des Steuergeheimnisses nicht nachgekommen werden könne. Allerdings hatte sich das BMF bereiterklärt, bislang wegen laufender staatsanwaltlicher Ermittlungen nicht vorgelegte Akten freizugeben. Diese wurden dem Ausschuss mit der Einstufung VS-VERTRAULICH vorgelegt.

Das BMVI hat mit Schreiben vom 12. Dezember 2016 dem Ausschuss einige Unterlagen aus dem KBA übersandt, die aufgrund der Herabstufungsbitten auf VS-Nur für den Dienstgebrauch herabgestuft worden waren.[86] Einem beträchtlichen Teil der Herabstufungsbitten war allerdings nicht nachgekommen worden. Hinsichtlich der Herausgabeersuchen hat das BMVI Dokumente, die das KBA an Staatsanwaltschaften übermittelt hatte, mit der Einstufung VS-VERTRAULICH der Geheimschutzstelle übergeben.

Mit Schreiben vom 15. Februar 2017 sind die Obleute der Oppositionsfraktionen im Ausschuss erneut an das BMVI mit der Bitte um Herabstufung verschiedener, bislang als VS-VERTRAULICH eingestufter Akten des KBA herangetreten. Das BMVI hat daraufhin mit Schreiben vom 2. März 2017 einige Unterlagen übersandt, die aufgrund der Herabstufungsbitten auf VS-Nur für den Dienstgebrauch heruntergestuft worden waren.[87] Beim überwiegenden Teil der in Rede stehen Unterlagen blieb es jedoch bei der Einstufung als VS-VERTRAULICH.

Schließlich hat der Obmann der Fraktion DIE LINKE. mit Schreiben vom 28. März 2017 das BMVI um Herabstufung weiterer, bislang als VS-VERTRAULICH eingestufter Akten des KBA gebeten. Mit Schreiben vom 10. April 2017 hat das BMVI diese Bitte abschlägig beschieden.

Bereits am 15. Dezember 2016 hat der Untersuchungsausschuss, ohne einen förmlichen Antrag zu stellen, in einer Beratungssitzung das BMVI einmütig ersucht, die Vorentwürfe zum Abschlussbericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, die bis dato VS-VERTRAULICH eingestuft waren, herabzustufen.[88] Der vom BMVI benannte Beauftragte der Bundesregierung sicherte eine Prüfung zu, betonte jedoch, dass er seine Zusage nicht als Präjudiz verstanden wissen wolle. Er gehe vielmehr davon aus, dass es grundsätzlich bei dem an sich vorgesehenen Verfahren bleibe, dass bei Herabstufungsbitten ein schriftlicher Antrag gestellt werde. Im Nachgang zu diesem Ersuchen übersandte das BMVI am 17. Januar 2017 die Vorentwürfe zum Abschlussbericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ in einer auf VS-Nur für den Dienstgebrauch herabgestuften Version.[89]

---

[85] A-Drs. 18(31)105.

[86] MAT A KBA-2-4, Herabgestufte Unterlagen.

[87] MAT A KBA-2-6, Herabgestufte Unterlagen 2.

[88] Kurzprotokoll Nr. 17, S. 12.

[89] MAT A KBA-2-5, Ordner 1 und 2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

IV. Beweiserhebung durch Anhörung von Sachverständigen und Einholung von Sachverständigengutachten

1. Anhörung von Sachverständigen

Bereits in seiner 2. Sitzung am 7. Juli 2017 hat der Ausschuss beschlossen, zu Beginn seiner Untersuchung zur Einführung in die Thematik drei Sachverständigenanhörungen durchzuführen.[90] In den hierzu getroffenen Beweisbeschlüssen SV-1, SV-2 und SV-3 wurde der Vorsitzende, insbesondere im Verhinderungsfall eines Sachverständigen, ermächtigt, im Einvernehmen mit allen Fraktionen eine(n) weitere(n) Sachverständige(n) zu benennen. Von dieser Ermächtigung ist in mehreren Fällen Gebrauch gemacht worden.

Vor den einzelnen Anhörungen haben alle Sachverständigen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, dem Ausschuss schriftliche Stellungnahmen zuzuleiten. Zu Beginn der Anhörungen haben alle Sachverständigen zudem Eingangsstatements gehalten, die auf Bitten des Ausschusses in der Regel zehn Minuten nicht überstiegen. Zum Teil wurden im Rahmen der Eingangsstatements auch PowerPoint-Präsentationen gezeigt.

a) Erste Sachverständigenanhörung am 8. September 2016 (SV-1)

Zum Thema:

> *„Welche wissenschaftlich anerkannten technisch validen Testverfahren zur Ermittlung der Abgasemissionen auf dem Rollenprüfstand sowie im Realbetrieb von Kfz standen im Untersuchungszeitraum ab wann in Deutschland, in Europa und weltweit zur Verfügung oder befanden sich in der Entwicklung und welche Ergebnisse zu Realemissionen von PKW haben sie ergeben?“*

hörte der Ausschuss am 8. September 2016 drei Sachverständige an:

Sachverständiger	
Dr. Reinhard Kolke	Leiter des ADAC Technik Zentrums
Prof. Dr. Stefan Hausberger	TU Graz, Institut für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik
Univ.-Prof. Dr. Christian Beidl	TU Darmstadt, Institut für Verbrennungskraftmaschinen und Fahrzeugantriebe

Die laut Beweisbeschluss bestellten Sachverständigen *Stefan Wenger* und *Gina McCarthy* mussten aus Termingründen absagen. Für den Sachverständigen Wenger wurde *Prof. Dr. Beidl* als Ersatz benannt, während auf die Benennung eines Ersatzes für die Sachverständige McCarthy verzichtet wurde.

b) Zweite Sachverständigenanhörung am 8. September 2016 (SV-2)

Zum Thema:

> *„Welche Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, auf die Umwelt, das Klima und auf den Schutz der Verbraucher infolge von gegenüber den in der Typengenehmigung gemessenen Werten erhöhten Stickoxid(NOx)-Realemissionen und sonstigen Realemissionen von Fahrzeugen waren im Untersuchungszeitraum zu jeweils welchem Zeitpunkt öffentlich bzw. fachöffentlich bekannt und wie haben sich die NOx-Emissionen von Fahrzeugen im Untersuchungszeitraum entwickelt?“*

hörte der Ausschuss ebenfalls am 8. September 2016 fünf Sachverständige an:

Sachverständige/r	

[90] Kurzprotokoll Nr. 2, S. 7.

Prof. Dr. Helmut Greim	Technische Universität München, Lehrstuhl für Toxikologie
Prof. Dr. Thomas Koch	KIT, Institut für Kolbenmaschinen, Karlsruhe
Prof. Dr. Thomas A. J. Kuhlbusch	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, (vormals tätig im Institut für Energie- und Umwelttechnik Duisburg)
Prof. Dr. Annette Peters	Helmholtz Institut für Epidemiologie München
Dr. Dennis Pöhler	Universität Heidelberg, Institut für Umweltphysik

Der laut Beweisbeschluss bestellte Sachverständige *Prof. Dr. Peter Morfeld* musste aus Termingründen absagen. Als Ersatz wurde *Prof. Dr. Helmut Greim* benannt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

c) Dritte Sachverständigenanhörung am 22. September 2016 (SV-3)

Zum Thema:

> *„Funktionsweisen und Möglichkeiten von Abschalteinrichtungen und sonstigen Manipulationen einer NOx-Abgasreinigung“*

hörte der Ausschuss am 22. September 2016 fünf Sachverständige an:

Sachverständiger	
Prof. Dr. Roland Baar	TU Berlin, FG Verbrennungskraftmaschinen
Dipl.-Ing. Jürgen Bönninger	Geschäftsführer FSD Fahrzeugsystemdaten GmbH
Felix Domke	Programmierer, Lübeck
Dr. h. c. Andreas Mayer	TTM, Prüflabor Schweiz
Dr. Peter Mock	ICCT, Berlin

Die laut Beweisbeschluss bestellten Sachverständigen *Martin Weilenmann*, *Prof. Dr. Stefan Pischinger* und *Prof. Dr. Hans-Christian Reuss* mussten aus Termingründen absagen. Als Ersatz für die Sachverständigen *Weilenmann* bzw. *Reuss* wurden *Prof. Dr. Baar* bzw. *Dr. Peter Mock* benannt. Auf die Benennung eines Ersatzes für den Sachverständigen *Pischinger* wurde verzichtet.

d) Videoaufzeichnung/Live-Streaming der Sachverständigenanhörungen

Für alle drei Sachverständigenanhörungen stand die Frage im Raum, ob diese auf Video aufgezeichnet und auf der Homepage des Bundestages eingestellt bzw. live im Internet gestreamt werden sollten. Nach § 13 Abs. 1 PUAG sind Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen unzulässig, sofern nicht die anzuhörenden Personen zustimmen und der Ausschuss dies mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschließt. Im Ergebnis fand keine Ton- und Bildübertragung der ersten Sachverständigenanhörung statt, da es hierfür am erforderlichen Einverständnis aller Sachverständigen fehlte. Für die zweite und dritte Anhörung lag hingegen das Einverständnis aller Sachverständigen vor. Der Ausschuss beschloss in seiner Beratungssitzung am 8. September 2016 einvernehmlich[91], für die zweite Sachverständigenanhörung so zu verfahren, dass diese Anhörung auf Video aufgezeichnet, im parlamentseigenen Hauskanal übertragen und am Folgetag auf der Homepage des Deutschen Bundestages eingestellt wird. Ein Live-Streaming kam nicht in Betracht, da die hierfür erforderlichen technischen Kapazitäten an diesem Tag nicht zur Verfügung standen. Ebenfalls in besagter Beratungssitzung wurde vom Ausschuss einstimmig beschlossen, dass im Hinblick auf die dritte Sachverständigenanhörung zusätzlich ein Live-Streaming erfolgen sollte. Dieses wurde auch durchgeführt.

e) Freie Fragerunde statt Berliner Stunde

Der Verfahrensbeschluss Nr. 10 sieht für Sachverständigenanhörungen wie auch Zeugenvernehmungen die sog. Berliner Stunde vor, nach der die Fraktionen ein nach ihrer Stärke bemessenes, bestimmtes Zeitkontingent pro Fragerunde zur Verfügung haben. Auch die Reihenfolge innerhalb der Fragerunde bestimmt sich nach der Stärke der jeweiligen Fraktion. Hiervon wurde durch Beschluss des Ausschusses für die Sachverständigenanhörungen abgewichen.[92] Das Format der Berliner Stunde wurde durch eine als für Sachverständigenanhörungen angemessener angesehene, freie Fragerunde ersetzt, die vom Vorsitzenden moderiert wurde.

2. Erstellung von Rechtsgutachten durch Sachverständige (SV-4)

In seiner Sitzung am 7. Juli 2016 beschloss der Ausschuss ebenfalls, vier Rechtsgutachten zu folgendem Thema einzuholen:

---

[91] Kurzprotokoll Nr. 2, S. 7.

[92] Kurzprotokoll Nr. 2, S. 8.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Wann und auf welche Weise wurden die Vorgaben der Verordnung - VO - (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Richtlinie - RL - 2007/46/EG vom 5. September 2007 insbesondere zum Geltungsbereich der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und Vorgaben zur Abschalteinrichtung (inklusive festzusetzender Sanktionen) in Deutschland und den übrigen EU-Mitgliedstaaten und der bezüglich Abschalteinrichtungen für emissionsmindernde Einrichtungen identischen Regelung Nr. 83 der UN-Wirtschaftskommission für Europa in deren weiteren Mitgliedstaaten umgesetzt und entspricht die jeweilige Umsetzung den Vorgaben der genannten Regelungen?“[93]

In dem hierzu getroffenen Beweisbeschluss SV-4 wurde der Vorsitzende insbesondere im Verhinderungsfall eines Sachverständigen ermächtigt, im Einvernehmen mit allen Fraktionen eine(n) weitere(n) Sachverständige(n) zu benennen. Von dieser Ermächtigung ist in zwei Fällen Gebrauch gemacht worden.

Im Ergebnis wurden folgende Sachverständige mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens betraut:

Sachverständiger	
Prof. Dr. Michael Brenner	Universität Jena, Lehrstuhl für deutsches und europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Remo Klinger	Geulen & Klinger Rechtsanwälte, Berlin
Dr. Dieter Neumann	Greenberg Traurig, LLP
Prof. Dr. Martin Führ	Hochschule Darmstadt, Fachbereich GS/Studienbereich Sozial- und Kulturwissenschaften, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse - sofia

Nachdem die ursprünglich im Beweisbeschluss vorgesehenen Sachverständigen *Wimmer* und *Mayer* abgesagt hatten, wurden als Ersatz *Dr. Dieter Neumann* und *Prof. Dr. Martin Führ* benannt.

V. Beweiserhebung durch Vernehmung von Zeugen

1. Behandlung von Beweisanträgen auf Vernehmung von Zeugen

Über Beweisanträge hat der Ausschuss gemäß § 17 ff. PUAG entschieden. Nach § 17 Abs. 2 PUAG sind Beweise zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Mitglieder des Ausschusses beantragt sind, es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach der Anwendung der von diesem Gesetz vorgesehenen Zwangsmittel unerreichbar. Soweit Beweisanträge von allen vier Fraktionen gemeinsam eingebracht worden waren, sind sie einstimmig angenommen worden. Bei Beweisanträgen, die nur von den beiden Ausschussmitgliedern getragen wurden, die den Oppositionsfraktionen angehören, haben sich die Mitglieder der Koalitionsfraktionen regelmäßig enthalten und so einen entsprechenden Beschluss ermöglicht. Eine Ausnahme bildete der Beweisantrag auf Ausschussdrucksache 18(31)133, durch den Unterlagen beim KBA im Zeitraum vom 1. August 2016 bis 31. Januar 2017 beigezogen werden sollten. Dieser Antrag wurde von der Ausschussmehrheit gegen die Stimmen der Minderheit in der Beratungssitzung am 19. Januar 2017 abgelehnt[94], da der Antrag nach Ansicht der Mehrheit auf einen Zeitraum außerhalb des Untersuchungszeitraums gerichtet und damit unzulässig war. Die Minderheit hat hiergegen nicht um Rechtsschutz nachgesucht.

Nach Verfahrensbeschluss Nr. 7 waren Beweisanträge nur dann in der nächsten Beratungssitzung zu behandeln, wenn sie schriftlich bis zum sechsten Kalendertag vor der nächsten regulären Beratungssitzung (das ist Freitag) bis spätestens 13.00 Uhr im Sekretariat des Ausschusses eingegangen waren. Von dieser Frist konnte einvernehmlich abgewichen werden. In der Praxis wurde bei verspätet eingegangenen Beweisanträgen jeweils Fristverzicht geübt, wo dies erforderlich war.

---

[93] Kurzprotokoll Nr. 2, S. 7.

[94] Kurzprotokoll Nr. 19, S. 10.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Anzahl und Reihenfolge der Zeugenvernehmungen

Insgesamt hat der Ausschuss 64 Beweisbeschlüsse zur Vernehmung von Zeugen gefasst; 57 Zeugen wurden tatsächlich vernommen.

Die Reihenfolge der Vernehmungen von Zeugen soll nach § 17 Abs. 3 PUAG im Untersuchungsausschuss möglichst einvernehmlich festgelegt werden. Bei Widerspruch eines Viertels der Ausschussmitglieder gelten die Vorschriften der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zur Reihenfolge der Redner entsprechend. Im Ergebnis ist es den Fraktionen im Ausschuss gelungen, sich mit einer Ausnahme[95] für jede Beweisaufnahmesitzung auf eine gemeinsame Zeugenliste zu einigen. Zu dem nach § 17 Abs. 3 PUAG für den Konfliktfall vorgesehenen formalen Verfahren der Festlegung der Zeugenreihenfolge entsprechend der Rednerreihenfolge im Plenum (sog. Reißverschlussverfahren) kam es in keinem Fall.

3. Zeugenvernehmungen in öffentlichen und eingestuften Sitzungen

Der größte Teil der 57 vom Ausschuss vernommenen Zeugen wurde ausschließlich in öffentlicher Sitzung befragt. Lediglich bei der Vernehmung dreier Zeugen wurde die Öffentlichkeit – zum Teil nur kurz – nach § 14 PUAG ausgeschlossen. Die Einstufung richtete sich nach § 15 Abs. 3 PUAG in Verbindung mit § 7 der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages.

Zwei Zeugen wurden kurzzeitig in einer als VS-Nur für den Dienstgebrauch eingestuften Sitzung befragt.[96] Lediglich ein Zeuge aus dem KBA wurde im Anschluss an die öffentliche Beweisaufnahmesitzung zusätzlich in VS-VERTRAULICH eingestufter Sitzung vernommen.[97] Hierfür war ein Umzug des Ausschusses in einen abhörgeschützten Saal notwendig. Zu dieser Sitzung wurde neben den Ausschussmitgliedern ausschließlich Beauftragten der Bundesregierung und des Bundesrates sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen und des Sekretariats Zutritt gewährt, die über eine entsprechende VS-Ermächtigung verfügten und für die Teilnahme an den Sitzungen des Untersuchungsausschusses benannt waren. Der Zeuge selbst wurde vorsorglich entsprechend § 174 Abs. 3 des Gerichtsverfassungsgesetzes durch den Untersuchungsausschuss zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Hinzu kam die kommissarische Vernehmung eines Zeugen an seinem Dienstort.

Die Bundesregierung hat bei Befragungen von Zeugen aus dem BMF in öffentlicher Sitzung durch die vom BMF benannte Beauftragte mehrfach interveniert und darauf hingewiesen, dass die Antworten auf bestimmte Fragen nur in eingestufter Sitzung gegeben werden könnten, weil das Steuergeheimnis berührt sei.[98] Nach zum Teil längeren Diskussionen im Ausschuss ist in diesen Fällen von den Fragestellern jeweils entschieden worden, die Fragen nicht weiterzuverfolgen, um die Durchführung einer VS-VERTRAULICH eingestuften Sitzung zu vermeiden.

Gemäß Verfahrensbeschluss Nr. 10 wurde das Fragerecht bei der Vernehmung der Zeugen nach § 24 Abs. 5 PUAG auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und der parlamentarischen Praxis bei Aussprachen im Plenum gestaltet (sog. Berliner Stunde). Nach einleitenden Fragen des Vorsitzenden folgten dementsprechend Fragerunden der Fraktionen, wobei die Reihenfolge in der Fragerunde als auch die in einer Fragerunde zur Verfügung stehende Fragezeit von der jeweiligen Fraktionsstärke abhängig war. Es wurden solange Fragerunden durchgeführt, bis keine Fraktion mehr einen Bedarf an einer weiteren Befragung signalisierte. Zum Teil wurde dabei von den einzelnen Fraktionen das ihnen pro Fragerunde zustehende Zeitkontingent nicht voll oder gar nicht ausgeschöpft.

Die Dauer der einzelnen Zeugenbefragungen variierte teilweise erheblich von weniger als einer Stunde bis hin zu ca. fünf Stunden.

---

[95] Kurzprotokoll Nr. 15, S. 12.

[96] Vgl. *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 103 f.; *Dr. Rettig*, Protokoll-Nr. 22-öffentlich-, S. 49 ff.

[97] Vgl. *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 153.

[98] *Meyer,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 160; *Bremer*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 172 f.; *Koszinowski,* Protokoll-Nr. 24-öffentlich-, S. 162, 165 i. V. m. Protokoll Nr.24-zweite nichtöffentliche Beratung-, S. 2.

Folgende Zeugen wurden vom Ausschuss vernommen:

Lfd. Nr.	Zeuge	Verneh-mung	BB	Öff/VS	Prot.
1	**Lars Mönch (UBA)**	22.09.2016	Z-01	Öffentlich	Nr. 6
2	**Helge Schmidt (TÜV Nord AG)**	22.09.2016	Z-02	Öffentlich	Nr. 6
3	**Martin Schmied (UBA)**	29.09.2016	Z-04	Öffentlich	Nr. 8
4	**Dr. Jost Christian Gail (BASt)**	29.09.2016	Z-07	Öffentlich	Nr. 8
5	**André Seeck (BASt)**	29.09.2016	Z-09	Öffentlich	Nr. 8
6	**Marion Wichmann-Fiebig (UBA)**	20.10.2016	Z-10	Öffentlich	Nr. 10
7	**Dr. Oliver Eberhardt (BMUB)**	20.10.2016	Z-11	Öffentlich	Nr. 10
8	**Hubert Steinkemper (ehem. BMUB)**	20.10.2016	Z-12	Öffentlich	Nr. 10
9	**Prof. Dr. Uwe Lahl (ehem. BMUB)**	20.10.2016	Z-13	Öffentlich	Nr. 10
10	**StS Jochen Flasbarth (BMUB)**	20.10.2016	Z-14	Öffentlich	Nr. 10
11	**Lutz Sturm (KBA)**	10.11.2016	Z-15	Öffentlich	Nr. 12
12	**Dieter Maag (ehem. KBA)**	10.11.2016	Z-16	Öffentlich	Nr. 12
13	**Sven Paeslack (KBA)**	10.11.2016	Z-17	Öffentlich	Nr. 12
14	**Dr. Axel Friedrich (ehem. UBA)**	10.11.2016	Z-18	Öffentlich	Nr. 12
15	**Mark Wummel (KBA)**	10.11.2016	Z-19	Öffentlich & VS-V	Nr. 12 Tgb Nr. 15/16 (VS-V)
16	**Frank Liebhart (KBA)**	24.11.2016	Z-20	Öffentlich	Nr. 14
17	**Marek Bänsch (BMWi)**	24.11.2016	Z-21	Öffentlich	Nr. 14
18	**Dr. Wolfgang Scheremet (BMWi)**	24.11.2016	Z-22	Öffentlich	Nr. 14
19	**Tanja Kehr (BMVI)**	24.11.2016	Z-23	Öffentlich	Nr. 14
20	**Sonja Kreitmair (ehem. BMJV)**	24.11.2016	Z-25	Öffentlich	Nr. 14
21	**StS Gerd Billen (BMJV)**	01.12.2016	Z-26	Öffentlich	Nr. 16
22	**Jürgen Resch (DUH)**	01.12.2016	Z-30	Öffentlich & VS-NfD	Nr. 16
23	**Dr. Karl-Heinz Zierock (BMUB)**	01.12.2016	Z-42	Öffentlich	Nr. 16
24	**Dirk Pung-Jakobsen (BKAmt)**	01.12.2016	Z-44	Öffentlich	Nr. 16
25	**Stephan Redmann (BMVI)**	15.12.2016	Z-27	Öffentlich	Nr. 18
26	**Dirk Bremer (BMF)**	15.12.2016	Z-29	Öffentlich	Nr. 18
27	**BM Sigmar Gabriel, MdB**	15.12.2016	Z-34	Öffentlich	Nr. 18
28	**BM Peter Altmaier, MdB**	15.12.2016	Z-35	Öffentlich	Nr. 18
29	**BM‘in Dr. Barbara Hendricks, MdB**	15.12.2016	Z-36	Öffentlich	Nr. 18

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lfd. Nr.	Zeuge	Verneh-mung	BB	Öff/VS	Prot.
30	**Torsten Meier (BMF)**	15.12.2016	Z-43	Öffentlich	Nr. 18
31	**Prof. Dr. Martin Winterkorn (ehem. VW)**	19.01.2017	Z-45	Öffentlich	Nr. 20
32	**Gerwin Postel (VW)**	19.01.2017	Z-46	Öffentlich	Nr. 20
33	**Axel Eiser (Audi/VW)**	19.01.2017	Z-47	Öffentlich	Nr. 20
34	**Andreas Dindorf (Opel)**	19.01.2017	Z-48	Öffentlich	Nr. 20
35	**Dr. Jakob Seiler (VDA)**	19.01.2017	Z-49	Öffentlich	Nr. 20
36	**Prof. Dr. Georg Wachtmeister (TU München, UK VW)**	19.01.2017	Z-53	Öffentlich	Nr. 20
37	**Matthias Wissmann (VDA)**	19.01.2017	Z-56	Öffentlich	Nr. 20
38	**Eckart von Klaeden (Daimler)**	19.01.2017	Z-57	Öffentlich	Nr. 20
39	**Christoph Albus (BMVI)**	26.01.2017	Z-28	Öffentlich	Nr. 22
40	**Dr. Guido Rettig (ehem. TÜV Nord)**	26.01.2017	Z-50	Öffentlich & VS-NfD	Nr. 22
41	**Ekhard Zinke (KBA)**	26.01.2017	Z-51	Öffentlich	Nr. 22
42	**Dirk Inger (ehem. BMVI)**	26.01.2017	Z-52	Öffentlich	Nr. 22
43	**Felix Domke**	26.01.2017	Z-55	Öffentlich	Nr. 22
44	**Klaus Pietsch (KBA)**	26.01.2017	Z-63	Öffentlich	Nr. 22
45	**Dr. Bernd Bugsel (BASt)**	01.02.2017	Z-06	Kommissa-rische Ver-nehmung in den Räum-lichkeiten der BASt	
46	**Guido Zielke (BMVI)**	13.02.2017	Z-31	Öffentlich	Nr. 24
47	**Wolfgang Tiefensee, BM a. D. (ehem. BMVBS)**	13.02.2017	Z-37	Öffentlich	Nr. 24
48	**Dr. Peter Ramsauer, MdB, BM a. D. (ehem. BMVI)**	13.02.2017	Z-38	Öffentlich	Nr. 24
49	**StS Michael Odenwald (BMVI)**	13.02.2017	Z-58	Öffentlich	Nr. 24
50	**Dr. Frank Albrecht (BMVI)**	13.02.2017	Z-59	Öffentlich	Nr. 24
51	**Gerda Hofmann (BMF)**	13.02.2017	Z-60	Öffentlich	Nr. 24
52	**Gerda Koszinowski (BMF)**	13.02.2017	Z-61	Öffentlich	Nr. 24
53	**MP Stephan Weil, MdL (Niedersachsen)**	16.02.2017	Z-39	Öffentlich	Nr. 25
54	**BM Alexander Dobrindt, MdB**	16.02.2017	Z-40	Öffentlich	Nr. 25

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lfd. Nr.	Zeuge	Vernehmung	BB	Öff/VS	Prot.
55	**Dr. Alois Krasenbrink (Joint Research Center EUKommission)**	16.02.2017	Z-62	Öffentlich	Nr. 25
56	**Mary Dolores Nichols (ARB/CARB)**	06.03.2017	Z-54	Öffentlich per Videokonferenz	Nr. 27
57	**BK'in Dr. Angela Merkel, MdB**	08.03.2017	Z-41	Öffentlich	Nr. 28

4. Aussagegenehmigungen

Die vom Untersuchungsausschuss vernommenen Zeugen bedurften für ihre Aussage vor dem Ausschuss überwiegend einer Aussagegenehmigung, die von der jeweils zuständigen Stelle – in der Regel nach § 23 Abs. 2 PUAG i. V. m. § 67 Bundesbeamtengesetz – ausnahmslos erteilt wurde. Aktiven und ehemaligen Bundesministern wurde gemäß § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung eine Aussagegenehmigung erteilt. Das Gleiche galt für die Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel*. Die Aussagegenehmigungen waren regelmäßig mit bestimmten Maßgaben versehen, durch die präzisiert wurde, unter welchen Voraussetzungen eine Aussage erfolgen kann. Soweit Zeugen zugleich aktive oder ehemalige Mitglieder des Bundestages waren, wurden zudem beim Präsidenten des Deutschen Bundestages die nach § 44d des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages erforderlichen Aussagegenehmigungen eingeholt. Für den Zeugen *Weil* wurde die nach § 7 Abs. 1 des niedersächsischen Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung erforderliche Aussagegenehmigung eingeholt.

In einigen Beweisaufnahmesitzungen wurden Zeugen Fragen gestellt, deren Beantwortung nach Auffassung der Beauftragten der Bundesregierung nicht von der den Zeugen erteilten Aussagegenehmigung gedeckt war. Dies betraf sowohl die Vernehmung des Zeugen *Redmann*[99] als auch die des Zeugen *Dr. Albrecht*[100]. Beide Fälle zogen eine nichtöffentliche Beratungssitzung nach sich. Die Bundesregierung hat jeweils auf Verlangen des Ausschusses die Gründe für ihre Weigerung dargelegt, für die in Rede stehenden Fragen die Aussagegenehmigung zu erteilen; die Fraktionen haben hierzu jeweils ihre Auffassung dargelegt. Im Fall *Dr. Albrechts* hatten die Oppositionsfraktionen angekündigt, die von der Bundesregierung dargelegten Gründe prüfen zu lassen und hiergegen ggf. rechtlich vorzugehen.

5. Zulässigkeit/Unzulässigkeit von Fragen

Die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Fragen an Zeugen wurde während der Beweisaufnahmesitzungen im Ausschuss regelmäßig thematisiert. Zum Teil wurde die Beweisaufnahme für entsprechende Diskussionen durch eine Beratungssitzung unterbrochen.[101] Nach § 25 Abs. 1 PUAG hat der Vorsitzende ungeeignete oder nicht zur Sache gehörende Fragen zurückzuweisen. Auch Zeugen können den Vorsitzenden auffordern, Fragen zurückzuweisen. Bei Zweifeln über die Zulässigkeit von Fragen sowie über die Rechtmäßigkeit ihrer Zurückweisung entscheidet der Untersuchungsausschuss auf Antrag seiner Mitglieder, wobei die Zurückweisung einer Frage einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder bedarf.

In der Praxis hat der Vorsitzende dort, wo er es für notwendig hielt, interveniert und Fragen zurückgewiesen oder auf einer Neuformulierung der Fragestellung bestanden. Daneben hat der Ausschuss des Öfteren Diskussionen darüber geführt, ob eine Frage zugelassen werden könne. Soweit Fragen moniert wurden, wurde in der Regel ein fehlender Bezug zum Untersuchungsauftrag beanstandet oder der Umstand, dass eine Frage auf einen

[99] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 130 f.; Nr. 18-erste nichtöffentliche Beratung-,S. 2.

[100] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 14 ff.; Nr. 24-erste nichtöffentliche Beratung-, S. 2 f.

[101] Etwa Protokoll Nr. 12-nichtöffentliche Beratung-.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

außerhalb des Untersuchungszeitraums liegenden Vorgang abzielte. Sehr häufig wurde auch darauf hingewiesen, dass Zeugen nach Tatsachen und eigenen Wahrnehmungen und nicht nach aktuellen Einschätzungen zu befragen sind.

6. Rechtsbeistand, Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht

a) Zeugen in Begleitung von Rechtsbeiständen

Alle Zeugen sind in ihrem Ladungsschreiben gemäß § 20 Abs. 2 PUAG darüber informiert worden, dass sie einen rechtlichen Beistand ihres Vertrauens zu der Vernehmung hinzuziehen dürfen. Folgende Zeugen haben von diesem Recht Gebrauch gemacht:

Zeuge	**BB**	**Rechtsbeistand**
Helge Schmidt (TÜV Nord AG)	Z-02	**RA Thomas Jakob** (Syndikus-Anwalt TÜV Nord AG)
Dr. Guido Rettig (ehem. TÜV Nord AG)	Z-50	**RAin Wiebke Jasper** (Bereichsleiterin Recht bei TÜV Nord AG)
Prof. Dr. Martin Winterkorn (ehem. Volkswagen AG)	Z-45	**RA & Notar Dr. Kersten von Schenck** (Frankfurt/Main) **RA Dr. Felix Dörr** (Frankfurt/Main)
Gerwin Postel (Volkswagen AG)	Z-46	**RA Robert Unger** (Berlin)
Axel Eiser (Audi AG)	Z-47	**RA Robert Unger** (Berlin)
Andreas Dindorf (Adam Opel AG)	Z-48	**RA Dr. Thomas Kopp** (Frankfurt/Main)

Der Vorsitzende hat die erschienenen Rechtsbeistände jeweils darauf hingewiesen, dass sie den Zeugen beraten dürfen, ihnen selbst jedoch kein Rede- und Fragerecht zusteht und sie ihren Mandanten während seiner Aussage auch keine Hinweise inhaltlicher Art geben dürfen. Der Vorsitzende wies ferner darauf hin, dass ggf. eine kurze Unterbrechung zum Zwecke der Beratung zwischen Zeugen und Rechtsbeistand beantragt werden kann. Hiervon ist jedoch in keinem Fall Gebrauch gemacht worden.

b) Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht

Alle Zeugen wurden vom Vorsitzenden vor Beginn der Vernehmung zur Sache gemäß § 22 Abs. 3 PUAG über ihr Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrecht belehrt. So können nach § 22 Abs. 2 PUAG Zeugen die Auskunft auf Fragen verweigern, deren Beantwortung ihnen oder Personen, die im Sinne des § 52 Abs. 1 StPO ihre Angehörigen sind, die Gefahr zuziehen würde, einer Untersuchung nach einem gesetzlich geordneten Verfahren ausgesetzt zu werden. Dies können Verfahren wegen einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit sein, aber auch Disziplinar- oder berufsgerichtliche Verfahren. Nach § 22 Abs. 4 PUAG sind die Tatsachen, auf die einzelne Zeugen die Verweigerung des Zeugnisses stützen, auf Verlangen glaubhaft zu machen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wegen laufender strafrechtlicher Ermittlungen gegen ihn[102] hat der Zeuge *Prof. Dr. Winterkorn* in der Beweisaufnahmesitzung vom 19. Januar 2017 teilweise von seinem Recht auf Auskunftsverweigerung Gebrauch gemacht.[103]

Demgegenüber ließ der Zeuge *Postel* durch seinen Rechtsbeistand mit Schreiben vom 17. Januar 2017[104] bereits im Vorfeld seiner Vernehmung mitteilen, dass er wegen der Gefahr strafrechtlicher Ermittlungen gegen ihn umfassend nicht zur Sache aussagen werde. Eine Begründung hierfür war beigefügt. Dem ebenfalls geäußerten Wunsch des Zeugen, ihn deshalb von seiner Erscheinenspflicht vor dem Ausschuss zu entbinden, wurde seitens des Ausschusses nicht gefolgt. Die Berechtigung des Zeugen, sich auf ein umfassendes Auskunftsverweigerungsrecht zu berufen, wurde in der Beratungssitzung des Ausschusses am 19. Januar 2017 diskutiert.[105] Im Ergebnis verständigten sich die Fraktionen darauf, den Zeugen in der anstehenden Beweisaufnahmesitzung aufzufordern, die Gründe für die umfassende Auskunftsverweigerung gegenüber dem Ausschuss nochmals mündlich zu erläutern. Nachdem der Rechtsbeistand des Zeugen *Postel* in der Beweisaufnahmesitzung am 19. Januar 2017 einer entsprechenden Aufforderung des Vorsitzenden nachgekommen war[106], appellierten Vertreter aller Fraktionen an den Zeugen, zumindest in Teilen zur Sache auszusagen.[107] Dabei äußerte der Obmann der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Ausschuss Zweifel daran, dass eine Auskunftsverweigerung in dieser Pauschalität gerechtfertigt sei und behielt sich eine rechtliche Prüfung des Sachverhalts und eventuelle neue Ladung des Zeugen vor.[108] Da der Zeuge sich weiterhin auf ein umfassendes Auskunftsverweigerungsrecht berief, wurde seine Vernehmung beendet.

Der Zeuge *Resch* hatte sich in seiner Vernehmung an einer Stelle zunächst geweigert, auf eine Frage zu antworten und später angeregt, zumindest die Öffentlichkeit auszuschließen.[109] In der daraufhin durchgeführten Beratungssitzung beschloss der Ausschuss mit Mehrheit, dass der Zeuge die Frage in öffentlicher Sitzung beantworten muss, aber nochmals vom Vorsitzenden über sein Aussageverweigerungsrecht belehrt wird, um ihm die Möglichkeit zu geben, ggf. eine mögliche Berechtigung zur Aussageverweigerung näher darzulegen. Im Ergebnis hat der Zeuge die gestellte Frage daraufhin in öffentlicher Sitzung beantwortet.[110]

7. Beschlossene, nicht vernommene Zeugen

Insgesamt wurden sieben beschlossene Zeugen nicht vernommen:

Zeuge	**BB**
Stefan Rodt (UBA)	Z-03
Andreas Troge (UBA)	Z-05
Uwe Ellmers (BASt)	Z-08
Gabriele Ernst (BMVI)	Z-24
StS Matthias Machnig (BMWi)	Z-32
Julia Vinnai (BKAmt)	Z-33
Ferdinand Piëch (ehem. VW)	Z-64

[102] Siehe B. III.

[103] *Prof. Dr. Winterkorn,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 16.

[104] A-Drs. 18(31)138.

[105] Kurzprotokoll Nr. 19, S. 11.

[106] *RA Unger*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 43 f.

[107] *Vors. Behrens, Abg. Lange, Lühmann und Krischer,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 44 ff.

[108] *Abg. Krischer*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 45.

[109] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 106.

[110] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 107.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Piëch* hatte geltend gemacht, dass er zum Erscheinen vor dem Ausschuss nicht verpflichtet sei.[111] Auf die Vernehmung der übrigen Zeugen hatte der Ausschuss einvernehmlich verzichtet.

8. Auslandszeugen

Während deutsche Staatsangehörige als Ausfluss ihrer allgemeinen Bürgerpflicht sowie gemäß § 20 Abs. 1 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 und 2 GG grundsätzlich verpflichtet sind, auf Ladung des Untersuchungsausschusses zu erscheinen, gilt diese Verpflichtung für Ausländer nur dann, wenn sie sich in Deutschland aufhalten. Demzufolge besteht keine Erscheinenspflicht für Ausländer mit Wohnsitz im Ausland.[112] Dies traf auf die vom Ausschuss beschlossenen Zeugen *Nichols* und *Piëch* zu. Die Zeugin *Nichols* ist US-amerikanische Staatsbürgerin mit Wohnsitz in Kalifornien, der Zeuge *Piëch* österreichischer Staatsbürger mit Wohnsitz in Österreich. Während die Zeugin *Nichols* sich freiwillig dazu bereit erklärt hat, dem Ausschuss per Videokonferenz zur Verfügung zu stehen, hat der Zeuge *Piëch* über seinen Anwalt mit Schreiben vom 20. Februar 2017 mitteilen lassen, dass er dem Ausschuss nicht zur Verfügung stehen wird.[113] Anders als die Zeugin *Nichols*, die ohne Anspruch auf formale Folgepflicht gebeten worden war, sich zu einer Aussage bereit zu erklären, war der Zeuge *Piëch* zunächst formal geladen worden, da zu diesem Zeitpunkt noch keine explizite schriftliche Mitteilung vorlag, dass der Zeuge nicht nur keine deutsche Staatsangehörigkeit besaß, sondern auch seinen Wohnsitz tatsächlich im Ausland hatte. Dies wurde erstmals mit besagtem Anwaltsschreiben ausdrücklich bestätigt.

9. Vernehmung von Beauftragten der Bundesregierung

Nach § 24 Abs. 1 PUAG, der insoweit dem Wortlaut des § 58 Abs. 1 StPO entspricht, sind Zeugen einzeln und in Abwesenheit später zu hörender Zeugen zu vernehmen. Zweck dieser Regelung ist es, die Unbefangenheit des Zeugen und die Selbständigkeit der Darstellung zu erhalten.[114] Probleme können aus dieser Regelung dann resultieren, wenn der Untersuchungsausschuss Personen als Zeugen beschließt, die zugleich als Beauftragte der Bundesregierung für diesen Ausschuss benannt sind. Dies betraf im 5. Untersuchungsausschuss die Zeugen *Zielke* (BMVI) und *Pung-Jakobsen* (BKAmt). Diese hatten als Beauftragte der Bundesregierung für den Untersuchungsausschuss gemäß Art. 43 Abs. 2 GG ein jederzeitiges Zutrittsrecht zu allen Sitzungen des Ausschusses. Auf der anderen Seite wird durch Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG die sinngemäße Anwendung der Vorschriften über den Strafprozess vorgeschrieben – und damit auch die des § 58 Abs. 1 StPO, dessen Wortlaut § 24 Abs. 1 PUAG lediglich wiederholt. Insofern ist die Regelung, wonach Zeugen in Abwesenheit später zu hörender Zeugen zu vernehmen sind, über Art. 44 Abs. 2 Satz 1 GG auf der gleichen verfassungsrechtlichen Ebene angesiedelt wie das jederzeitige Zutrittsrecht für Beauftragte der Bundesregierung nach Art. 43 Abs. 2 GG. Der Ausschuss hat sich erfolgreich bemüht, diesen Zielkonflikt in Bezug auf die beiden genannten Zeugen zu lösen.

MDg *Zielke* war vom Ausschuss bereits in der Beratungssitzung vom 10. November 2016 als Zeuge beschlossen worden.[115] Er hat danach nicht mehr an Sitzungen des Untersuchungsausschusses teilgenommen, mit Ausnahme der Beweisaufnahmesitzung am 13. Februar 2017, in der er selbst als Zeuge vernommen wurde.[116] Herr *Pung-Jakobsen* war in der Beratungssitzung vom 10. November 2016 von einem Ausschussmitglied der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gebeten worden, trotz seiner Stellung als Beauftragter der Bundesregierung den anstehenden Zeugenvernehmungen fernzubleiben, bis seine eigene Vernehmung abgeschlossen sei.[117] Anders als der MDg *Zielke* war Herr *Pung-Jakobsen* zu diesem Zeitpunkt allerdings vom Ausschuss noch nicht als Zeuge beschlossen worden, sondern lediglich als solcher vorgesehen. Herr *Pung-Jakobsen* verwies darauf, dass

---

[111] Siehe 8.

[112] Glauben/Brocker, Das Recht der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Kapitel 19 Rn 2a, 3. Aufl. 2016.

[113] A-Drs. 18(31)143.

[114] Glauben/Brocker, Das Recht der Parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, § 24 Rn 2, 3. Aufl. 2016.

[115] Kurzprotokoll Nr. 11, S. 10.

[116] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 50 ff.

[117] Kurzprotokoll Nr. 11, S. 10.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beauftragte der Bundesregierung ein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht hätten, bei Ausschusssitzungen zugegen zu sein und betonte, dass er gerne auch bei weiteren Sitzungen seine Aufgabe als Beauftragter für diesen Ausschuss wahrnehmen wolle.[118]

Da Herr *Pung-Jakobsen* der Hauptvertreter des Bundeskanzleramtes im Ausschuss war, hat sich der Untersuchungsausschuss gegen Widerspruch der Opposition nach dem Vorbild der im 1. Untersuchungsausschuss der 13. Wahlperiode („Plutonium-Untersuchungsausschuss“) gefundenen Lösung zum Ausgleich der Rechte und Verpflichtungen aus den Art. 43 Abs. 2 und 44 Abs. 2 Grundgesetz für folgenden Weg entschieden: Herr *Pung-Jakobsen* wurde erst unmittelbar vor der Beweisaufnahmesitzung am 1. Dezember 2016, in der er an zweiter Stelle aussagen sollte, vom Ausschuss als Zeuge beschlossen.[119] Auf diese Weise konnte er an den bis dahin stattgefundenen Ausschusssitzungen am 10. und 24. November noch teilnehmen. An diesen Sitzungen – wie auch den meisten anderen Sitzungen – nahm noch ein weiterer Vertreter des Bundeskanzleramtes teil. Nach erfolgtem Beweisbeschluss in der Beratungssitzung am 1. Dezember 2016 blieb er der anschließenden Beweisaufnahmesitzung während der Befragung des an diesem Tag als ersten Zeugen vernommenen Staatssekretär *Billen* fern.

10. Kommissarische Vernehmung eines Zeugen im Inland

Nach einem amtsärztlichen Attest war der Zeuge *Dr. Bugsel* über die Dauer der parlamentarischen Untersuchung hinweg nicht reisefähig. Daraufhin hat der Ausschuss in seiner Beratungssitzung am 19. Januar 2017 einvernehmlich beschlossen:

> *Der 5. Untersuchungsausschuss beauftragt entsprechend § 223 StPO die Ausschussmitglieder Herbert Behrens, Oliver Krischer, Carsten Müller und Arno Klare, den am 8. September 2016 beschlossenen, krankheitsbedingt am Erscheinen vor dem Untersuchungsausschuss gehinderten Zeugen Dr. Bernd Bugsel an seinem Dienstort zu dem im Beweisbeschluss Z-006 bezeichneten Thema zu vernehmen.“*

Die kommissarische Vernehmung fand am 1. Februar 2017 in den Räumen der Bundesanstalt für Straßenwesen in Bergisch Gladbach statt. Neben den genannten Abgeordneten nahmen auch der Leiter des Ausschusssekretariats, RD Witt, die Beauftragten der Bundesregierung MR Neuhoff (BMVI) und Herr Dörrie (BMUB) sowie Herr Ellmers von der BASt an der Sitzung teil. Zwei vom Bundestag beauftragte Stenografen haben die Vernehmung protokolliert.[120]

11. Vernehmung einer Zeugin aus dem Ausland per Videokonferenz

Die Zeugin *Nichols* war als US-amerikanische Staatsbürgerin mit Wohnsitz in den USA nicht verpflichtet, vor dem Untersuchungsausschuss zu erscheinen.[121] Sie erklärte sich jedoch bereit, dem Ausschuss per Videokonferenz für Fragen zur Verfügung zu stehen, nachdem ihr ein persönliches Erscheinen aus terminlichen Gründen nicht möglich war. Die Zeugenbefragung, die entsprechend Verfahrensbeschluss Nr. 9 simultan übersetzt wurde, fand am 8. März 2017 in öffentlicher Sitzung im Paul-Löbe-Haus statt, die Zeugin war aus Kalifornien per Video zugeschaltet.

12. Protokollierung der Sitzungen

Der 5. Untersuchungsausschuss hatte sich in seiner 2. Sitzung am 7. Juli 2016 darauf verständigt, die öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen wegen der für die Ausschussmitglieder bestehenden Verpflichtungen in sonstigen Gremien und Ausschüssen des Deutschen Bundestages jeweils am Donnerstag einer Sitzungswoche durchzuführen. Die dafür erforderliche Genehmigung wurde vom Präsidenten des Deutschen Bundestages erteilt. Der Stenografische Dienst des Deutschen Bundestages war – da die drei anderen parallel bestehenden

---

[118] Kurzprotokoll Nr. 11, S. 11.

[119] Kurzprotokoll Nr. 11, S. 11.

[120] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung vom 1. Februar 2017.

[121] Siehe 8.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Untersuchungsausschüsse vor dem gleichen Terminproblem standen – nicht in der Lage, eine durchgehende Protokollierung der Beweisaufnahmesitzungen des zuletzt vom Bundestag eingesetzten 5. Untersuchungsausschusses durch Stenografen zu gewährleisten. In den meisten Beweisaufnahmesitzungen übernahmen angesichts dessen Audioredakteure die Aufgabe der Protokollerstellung, die die Sitzungen nach Beendigung vom Band abschrieben und redigierten. Die Endredaktion wurde vom Stenografischen Dienst des Deutschen Bundestages übernommen. Als Folge wurden diese Protokolle zwar in gewohnter Qualität erstellt, ihre Fertigstellung nahm jedoch regelmäßig ein bis zwei Wochen in Anspruch.

13. Übersendung der Protokolle und formeller Abschluss der Zeugenvernehmungen

Entsprechend der Vorschrift des § 26 PUAG erhielten alle Zeugen das vorläufige Stenografische Protokoll ihrer Vernehmung mit der Maßgabe, Unrichtigkeiten der Übertragung zu korrigieren oder Richtigstellungen bzw. Ergänzungen ihrer vor dem Ausschuss getätigten Aussagen vorzunehmen. Korrekturen oder ergänzende Angaben der Zeugen wurden in den endgültigen Fassungen der Protokolle als solche ausgewiesen.

In seiner 29. Ausschusssitzung am 18. Mai 2017 hat der 5. Untersuchungsausschuss einstimmig folgenden Beschluss[122] gefasst:

Beschluss 12
zum Verfahren

Ende der Beweisaufnahme und Abschluss von Zeugenvernehmungen
(§ 26 Untersuchungsausschussgesetz)

1. Die Beweisaufnahme durch Anhörung von Zeugen ist beendet. Nicht ausgeführte Beweisbeschlüsse betreffend die Ladung von Zeugen gelten als erledigt.

2. Die Vernehmung folgender Zeugen, die das Stenografische Protokoll über ihre Vernehmung durch den Untersuchungsausschuss erhalten und dazu Stellung genommen beziehungsweise auf eine Stellungnahme verzichtet haben, sind abgeschlossen.

Name	**BB**	**beschlossen am**	**vernommen am**	**Protokoll Nr.**
Mönch, Lars	Z-01	08.09.2016	22.09.2016	6
Schmidt, Helge	Z-02	08.09.2016	22.09.2016	6
Schmied, Martin	Z-04	08.09.2016	29.09.2016	8
Bugsel, Dr. Bernd	Z-06	08.09.2016	01.02.2017	Kommissarische Vernehmung
Gail, Dr. Jost Christian	Z-07	08.09.2016	29.09.2016	8
Seeck, André	Z-09	08.09.2016	29.09.2016	8
Wichmann-Fiebig, Marion	Z-10	08.09.2016	20.10.2016	10
Eberhardt, Dr. Oliver	Z-11	22.09.2016	20.10.2016	10
Steinkemper, Hubert	Z-12	22.09.2016	20.10.2016	10
Lahl, Prof. Dr. Uwe	Z-13	22.09.2016	20.10.2016	10
Flasbarth, Jochen	Z-14	22.09.2016	20.10.2016	10

[122] A-Drs. 18(31)151.

Name	**BB**	**beschlossen am**	**vernommen am**	**Protokoll Nr.**
Sturm, Lutz	Z-15	20.10.2016	10.11.2016	12
Maag, Dieter	Z-16	20.10.2016	10.11.2016	12
Paeslack, Sven	Z-17	20.10.2016	10.11.2016	12
Friedrich, Dr. Axel	Z-18	20.10.2016	10.11.2016	12
Wummel, Mark	Z-19	20.10.2016	10.11.2016	12
Liebhart, Frank	Z-20	10.11.2016	24.11.2016	14
Bänsch, Marek	Z-21	10.11.2016	24.11.2016	14
Scheremet, Dr. Wolfgang	Z-22	10.11.2016	24.11.2016	14
Kehr, Tanja	Z-23	10.11.2016	24.11.2016	14
Kreitmair, Sonja	Z-25	10.11.2016	24.11.2016	14
Billen, Gerd	Z-26	10.11.2016	01.12.2016	16
Redmann, Stephan	Z-27	10.11.2016	15.12.2016	18
Albus, Christoph	Z-28	10.11.2016	26.01.2017	22
Bremer, Dirk	Z-29	10.11.2016	15.12.2016	18
Resch, Jürgen	Z-30	10.11.2016	01.12.2016	16
Zielke, Guido	Z-31	10.11.2016	13.02.2017	24
Gabriel, Sigmar BM, MdB	Z-34	24.11.2016	15.12.2016	18
Altmaier, Peter BM, MdB	Z-35	24.11.2016	15.12.2016	18
Hendricks, Dr. Barbara BM'in, MdB	Z-36	24.11.2016	15.12.2016	18
Tiefensee, Wolfgang BM a.D.	Z-37	24.11.2016	13.02.2017	24
Ramsauer, Dr. Peter BM a.D., MdB	Z-38	24.11.2016	13.02.2017	24
Weil, Stephan MP, MdL	Z-39	24.11.2016	16.02.2017	25
Dobrindt, Alexander BM, MdB	Z-40	24.11.2016	16.02.2017	25
Merkel, Dr. Angela BK'in MdB	Z-41	24.11.2016	08.03.2017	28
Zierock, Dr. Karl-Heinz	Z-42	24.11.2016	01.12.2016	16
Meier, Torsten	Z-43	24.11.2016	15.12.2016	18
Winterkorn, Prof. Dr. Martin	Z-45	15.12.2016	19.01.2017	20

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Name	BB	beschlossen am	vernommen am	Protokoll Nr.
Postel, Gerwin	Z-46	15.12.2016	19.01.2017	20
Eiser, Axel	Z-47	15.12.2016	19.01.2017	20
Dindorf, Andreas	Z-48	15.12.2016	19.01.2017	20
Seiler, Dr. Jakob	Z-49	15.12.2016	19.01.2017	20
Rettig, Dr. Guido	Z-50	15.12.2016	26.01.2017	22
Zinke, Ekhard	Z-51	15.12.2016	26.01.2017	22
Inger, Dirk	Z-52	15.12.2016	26.01.2017	22
Wachtmeister, Prof. Dr. Georg	Z-53	15.12.2016	19.01.2017	20
Nichols, Mary Dolores	Z-54	15.12.2016	06.03.2017	27
Domke, Felix	Z-55	15.12.2016	26.01.2017	22
Wissmann, Matthias	Z-56	15.12.2016	19.01.2017	20
von Klaeden, Eckart	Z-57	15.12.2016	19.01.2017	20
Odenwald, Michael	Z-58	19.01.2017	13.02.2017	24
Albrecht, Dr. Frank	Z-59	19.01.2017	13.02.2017	24
Hofmann, Gerda	Z-60	19.01.2017	13.02.2017	24
Koszinowski, Gerda	Z-61	19.01.2017	13.02.2017	24
Krasenbrink, Alois	Z-62	19.01.2017	16.02.2017	25
Pietsch, Klaus	Z-63	19.01.2017	26.01.2017	22

Einzig den Abschluss der Vernehmung des Zeugen *Pung-Jakobsen* hatte der Ausschuss bereits zuvor, in seiner 16. Sitzung am 1. Dezember 2016, im unmittelbaren Anschluss an seine Befragung beschlossen.

VI. Zeit- und Arbeitsaufwand

Der 5. Untersuchungsausschuss hat von seiner Konstituierung am 7. Juli 2016 bis zur abschließenden Sitzung am 22. Juni 2017 insgesamt 30 Sitzungen durchgeführt. Davon 15 nach § 12 Abs. 1 PUAG nicht öffentliche Beratungssitzungen sowie 15 nach § 13 Abs. 1 PUAG grundsätzlich öffentliche Sitzungen zur Beweisaufnahme. Wegen der VS-Einstufung von entsprechenden Sachverhalten waren drei Sitzungen zur Beweisaufnahme zum Teil nicht öffentlich. Ferner wurde im Auftrag des Ausschusses eine kommissarische Vernehmung am Dienstort eines Zeugen durchgeführt.

In seinen Sitzungen zur Beweisaufnahme wurden 56 Zeugen vernommen. Hinzu kam die kommissarische Vernehmung eines Zeugen an seinem Dienstort. Die Stenografischen Protokolle umfassten ca. 2000 Seiten. Das entsprach einem Zeitvolumen von ungefähr 130 Stunden.

D. Erstellung des Abschlussberichtes

I. Zeitplan

Mit Antrag vom 20. September 2016 haben die Obleute der Koalitionsfraktionen im Ausschuss den Vorsitzenden ersucht, bis zum 28. September 2016 einen den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Zeitplan für die

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erstellung eines öffentlichen Abschlussberichts vorzulegen.[123] Der Antrag wurde in der Beratungssitzung vom 22. September 2016 diskutiert und mit Mehrheit angenommen.[124] Ein daraufhin vom Vorsitzenden vorgelegter Zeitplan, der eine Beschlussfassung über den Gesamtbericht am 1. Juni 2017 vorsah, wurde zu einem späteren Zeitpunkt modifiziert, um insbesondere den Fraktionen mehr Zeit für die Erstellung des Bewertungsteils bzw. der Sondervoten zu geben. Der neue Zeitplan[125] sah nunmehr eine Beschlussfassung über den Gesamtbericht erst am 22. Juni 2017 vor. In der Beratungssitzung vom 13. Februar 2017 wurde dieser Zeitplan einstimmig angenommen.[126]

II. Feststellung der Berichtsteile

1. Gang des Verfahrens und ermittelte Tatsachen

In seiner 29. Sitzung am 18. Mai 2017 hat der 5. Untersuchungsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Enthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN folgenden Beschluss gefasst:

„**Beschluss 13**
zum Verfahren

Feststellung und Aufnahme von Berichtsteilen zum Gang des Verfahrens und zu den ermittelten Tatsachen nach § 33 PUAG

Der 5. Untersuchungsausschuss stellt die Berichtsentwürfe auf der Ausschussdrucksache 18(31)146 sowie der Ausschussdrucksache 18(31)147 vorbehaltlich des zu gewährenden rechtlichen Gehörs gemäß § 32 PUAG als Berichtsteile zum Gang des Verfahrens (Verfahrensteil) und zu den ermittelten Tatsachen (Feststellungsteil) gemäß § 33 PUAG fest.

Das Sekretariat wird gebeten, den Verfahrens- und den Feststellungsteil im Einvernehmen mit den Fraktionen bis zur Vorlage des Abschlussberichts für den Bundestag insbesondere im Hinblick auf die Gewährung rechtlichen Gehörs und das weitere Verfahren nach Abschluss der Beweisaufnahme durch Zeugenvernehmung fortlaufend zu aktualisieren.

Das Sekretariat wird ermächtigt, orthografische, grammatikalische und sprachliche Unrichtigkeiten und sonstige offensichtliche Unrichtigkeiten des Verfahrens- und Feststellungsteils im Einvernehmen mit den Fraktionen zu berichtigen.“[127]

2. Ergebnis der Untersuchung

Der 5. Untersuchungsausschuss hat in seiner 29. Sitzung am 18. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN folgenden Beschluss gefasst:

„**Beschluss 14**
zum Verfahren

Feststellung und Aufnahme eines Berichtsteils zum Ergebnis der Untersuchung nach § 33 PUAG

---

[123] A-Drs. 18(31)63.

[124] Kurzprotokoll Nr. 5, S. 12 ff.

[125] A-Drs. 18(31)64-neu.

[126] Kurzprotokoll Nr. 23, S. 10.

[127] A-Drs. 18(31)152.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der 5. Untersuchungsausschuss stellt die von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Bewertungen auf Ausschussdrucksache 18(31)148 als Berichtsteil zum Ergebnis der Untersuchung (Bewertungsteil) gemäß § 33 PUAG fest.“[128]

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[128] A-Drs. 18(31)153.

3. Sondervotum der Fraktion DIE LINKE.

Ebenfalls in seiner 29. Sitzung am 18. Mai 2017 hat der 5. Untersuchungsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktionen der CDU/CSU und SPD folgenden Beschluss gefasst:

„**Beschluss 15**
zum Verfahren

Aufnahme eines Sondervotums nach § 33 PUAG

Der 5. Untersuchungsausschuss nimmt das von der Fraktion DIE LINKE. vorgelegte Sondervotum auf Ausschussdrucksache 18(31)149-neu als Sondervotum gemäß § 33 PUAG in den Bericht auf.“[129]

4. Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ferner hat der 5. Untersuchungsausschuss in seiner 29. Sitzung am 18. Mai 2017 mit den Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung der Fraktionen der CDU/CSU und SPD folgenden Beschluss gefasst:

„**Beschluss 16**
zum Verfahren

Aufnahme eines Sondervotums nach § 33 PUAG

Der 5. Untersuchungsausschuss nimmt das von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegte Sondervotum auf Ausschussdrucksache 18(31)150 als Sondervotum gemäß § 33 PUAG in den Bericht auf.“[130]

III. Rechtliches Gehör

Nach § 32 Abs. 1 PUAG ist Personen, die durch die Veröffentlichung des Abschlussberichtes in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, vor Abschluss des Untersuchungsauftrages Gelegenheit zu geben, zu den sie betreffenden Ausführungen im Entwurf des Abschlussberichts innerhalb von zwei Wochen Stellung zu nehmen, soweit diese Ausführungen nicht mit ihnen in einer Sitzung zur Beweisaufnahme erörtert worden sind. Der wesentliche Inhalt der Stellungnahme ist gemäß § 32 Abs. 2 PUAG in dem Bericht wiederzugeben.

In der bloßen Wiedergabe von bereits veröffentlichten Angaben hat der Ausschuss keine Rechtsbeeinträchtigung gesehen.

In seiner 29. Sitzung am 18. Mai 2017 hat der 5. Untersuchungsausschuss vor diesem Hintergrund einstimmig folgenden Beschluss[131] gefasst:

Beschluss 17
zum Verfahren

Gewährung rechtlichen Gehörs zum Bericht gemäß § 32 PUAG

I. Gewährung rechtlichen Gehörs zum Feststellungsteil

Der 5. Untersuchungsausschuss stellt fest, dass zu den ermittelten Tatsachen (Feststellungsteil des Berichts auf Ausschussdrucksache 18(31)147) vor einer Veröffentlichung des Berichts nach § 32 PUAG folgenden Personen Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben ist:

---

[129] A-Drs. 18(31)154-neu.

[130] A-Drs. 18(31)155.

[131] A-Drs. 18(31)156-neu.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Name der natürlichen/ juristischen Person	**Ausführungen im Feststellungsteil des Abschlussberichtes, zu denen Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben wird (Seite/Zeile, ggf. Fußnote)**
Adam Opel GmbH	125/9-22
Adam Opel GmbH	433/13-29
Adam Opel GmbH	455/18-29
Adam Opel GmbH	518/1-14
Adam Opel GmbH	530/22 532/8
Adam Opel GmbH	545/13-548/14
Adam Opel GmbH	550/1-17
Adam Opel GmbH	552/4-8
Adam Opel GmbH	581/11-582/27
BMW AG	243/17-29
BMW AG	248/1-249/21
BMW AG	370/24-372/3
Daimler AG	243/17-29
Daimler AG	248/1-249/21
Daimler AG	252/11-254/17
Daimler AG	262/1-29
Daimler AG	433/13-29
Daimler AG	545/13-548/14
Daimler AG	552/4-8
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	125/9-22
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	243/17-29
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	248/1-249/21
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	433/13-29
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	543/15-544/3
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	545/13-548/14
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	552/4-8
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	566/4-568/4
Fiat Chrysler Automobiles N.V.	596/28-597/3
Ford Motor Company	433/13-29
Ford Motor Company	530/22 532/8
Ford Motor Company	545/13-548/14
Ford Motor Company	552/4-8
Honda	530/22 532/8
Hyundai Motor Company AG	243/17-29
Hyundai Motor Company AG	248/1-249/21
Hyundai Motor Company AG	248/13
Hyundai Motor Company AG	545/13-548/14
Hyundai Motor Company AG	552/4-8
JAGUAR LAND ROVER Limited	545/13-548/14
JAGUAR LAND ROVER Limited	552/4-8
Nissan Motor Company Ltd	545/13-548/14
Nissan Motor Company Ltd	552/4-8
Renault SAS	433/13-29
Renault SAS	545/13-548/14
Renault SAS	552/4-8
Suzuki K.K.	545/13-548/14

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Name der natürlichen/ juristischen Person	**Ausführungen im Feststellungsteil des Abschlussberichtes, zu denen Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben wird (Seite/Zeile, ggf. Fußnote)**
Suzuki K.K.	552/4-8
Verband der Automobilindustrie e.V.	348/16-351/3
Verband der Automobilindustrie e.V.	370/24-372/3
VOLKSWAGEN AG	227/6-247/2
VOLKSWAGEN AG	228 (Fn 1142) 242 (Fn 1192)
VOLKSWAGEN AG	243/17-29
VOLKSWAGEN AG	248/1-249/21
VOLKSWAGEN AG	248/13
VOLKSWAGEN AG	254/18-28
VOLKSWAGEN AG	305/24-306/2
VOLKSWAGEN AG	321/14-17
VOLKSWAGEN AG	433/13-29
VOLKSWAGEN AG	530/22 532/8
VOLKSWAGEN AG	545/13-548/14
VOLKSWAGEN AG	552/4-8
VOLKSWAGEN AG	555/22-557/2
VOLKSWAGEN AG	559/16-560/23
VOLKSWAGEN AG	575/26-582/27
Volvo Car Group	530/22 532/8

II. Gewährung rechtlichen Gehörs zum Sondervotum der Fraktion DIE LINKE.

Der 5. Untersuchungsausschuss stellt fest, dass zum Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 18(31)149-neu vor einer Veröffentlichung des Berichts nach § 32 PUAG folgenden Personen Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben ist:

Name der natürlichen/ juristischen Person	**Ausführungen im Sondervotum der Fraktion DIE LINKE. des Abschlussberichtes, zu denen Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben wird (Seite)**
ADAC e. V.	26 f.
Adam Opel GmbH	47 f.
Brenner, Dr. Michael	51 f.
Daimler AG	47 f.
VOLKSWAGEN AG	43
VOLKSWAGEN AG	44
VOLKSWAGEN AG	45 f.
VOLKSWAGEN AG	46
VOLKSWAGEN AG	47 f.
VOLKSWAGEN AG	56

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

III. Gewährung rechtlichen Gehörs zum Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Der 5. Untersuchungsausschuss stellt fest, dass zum Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 18(31)150 vor einer Veröffentlichung des Berichts nach § 32 PUAG folgenden Personen Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben ist:

Name der natürlichen/ juristischen Person	**Ausführungen im Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN des Abschlussberichtes, zu denen Gelegenheit zu einer Stellungnahme gegeben wird (Seite/Zeile)**
BMW AG	27/12-28/2
BMW AG	29/26-32
BMW AG	60/21-25
DEKRA Automobil GmbH	27/12-28/2
TÜV Nord	27/12-28/2
Verband der Automobilindustrie e.V.	59/6-22
VOLKSWAGEN AG	5/30-6/4
VOLKSWAGEN AG	8/27-9/10
VOLKSWAGEN AG	36/25-37/14
VOLKSWAGEN AG	70/17-21

IV. Feststellung des Abschlussberichts

1. In seiner 30. Sitzung am 22. Juni 2017 hat der Ausschuss seinen Abschlussbericht festgestellt, indem er zu den Berichtsteilen auf Ausschussdrucksache 18(31)160 folgende Beschlüsse gefasst hat:
   a. Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, bei Enthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat der Ausschuss beschlossen:

      Der Ausschuss stellt den Ersten Teil (Verfahrensteil) und den Zweiten Teil (ermittelte Tatsachen) als Teil des Abschlussberichts des Ausschusses fest.
   b. Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, gegen die Stimme der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und bei Enthaltung der Fraktion DIE LINKE. hat der Ausschuss beschlossen:

      Der Ausschuss stellt den Dritten Teil (Ergebnis der Untersuchung) als Teil des Abschlussberichts des Ausschusses fest.
   c. Mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, gegen eine Stimme eines Mitglieds der CDU/CSU-Fraktion, bei Enthaltung der drei übrigen Mitglieder dieser Fraktion sowie aller Mitglieder der SPD-Fraktion hat der Ausschuss beschlossen:

      Der Ausschuss stellt den Vierten Teil (Sondervoten) als Teil des Abschlussberichts des Ausschusses fest.
   d. Einstimmig hat der Ausschuss beschlossen:

      Der Ausschuss stellt den Fünften Teil (Stellungnahmen aufgrund Gewährung rechtlichen Gehörs) und Sechster Teil (Übersichten und Verzeichnisse) als Teil des Abschlussberichts des Ausschusses fest.
2. Ferner hat der Ausschuss einstimmig beschlossen:
   a. Dem Bericht werden die Stenografischen Protokolle über die Beweisaufnahme, soweit sie nicht mit einer Einstufung versehen sind, sowie die in der Ausschussdrucksache 18(31)160, Verzeichnis der Anlagen (Sechsten Teil, Abschnitt E), ersichtlichen Materialen mit den darin vorgenommenen Schwärzungen als Anlagen in elektronischer Fassung beigefügt.
   b. Die festgestellten Teile des Berichts werden als Bundestagsdrucksache veröffentlicht.

c. Die festgestellten Teile des Berichts werden dem Deutschen Bundestag mit folgender Beschlussempfehlung vorgelegt:

„Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bericht des 5. Untersuchungsausschuss der 18. Wahlperiode nach Artikel 44 des Grundgesetzes wird zur Kenntnis genommen."

d. Das Sekretariat wird gebeten, den Verfahrensteil im Einvernehmen mit den Fraktionen bis zur Vorlage des Abschlussberichts an den Deutschen Bundestag insbesondere im Hinblick auf das weitere Verfahren fortlaufend zu aktualisieren.

e. Das Sekretariat wird ermächtigt, orthografische, grammatikalische, sprachliche und sonstige offensichtliche Unrichtigkeiten im Bericht im Einvernehmen mit den Fraktionen zu berichtigen.

E. Umgang mit den Akten nach Abschluss der Untersuchung

In seiner 30. Sitzung am 22. Juni 2017 hat der Ausschuss beschlossen:

„Beschluss 18
zum Verfahren

Behandlung der Protokolle und Materialien nach Kenntnisnahme des Berichtes durch den Deutschen Bundestag gemäß § 33 Abs. 3 PUAG

I. Protokolle

Der Untersuchungsausschuss empfiehlt gemäß Ziffer II Nr. 2 der Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 GO-BT:

1. Protokolle öffentlicher Sitzungen einschließlich der Korrekturen/Ergänzungen der Zeugen und Anhörpersonen werden elektronisch dem Abschlussbericht beigefügt (CD/Verlinkung ins Internet).

2. VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH, VERTRAULICH, VS-VERTRAULICH und höher eingestufte Protokolle werden nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages behandelt.

3. Protokolle über Beratungssitzungen werden mit dem Vermerk „Nur zur dienstlichen Verwendung" versehen und nach Ziffer I. der Richtlinien für die Behandlung der Ausschussprotokolle gemäß § 73 Abs. 3 GO-BT behandelt.

II. Im Ausschuss entstandene sowie für den Ausschuss erstellte Materialien

1. Im Untersuchungsausschuss entstandene Materialien (Ausschussdrucksachen, Ausschussbeschlüsse, Gutachten, sonstige Ausarbeitungen, Verzeichnisse und Übersichten) sowie dem Ausschuss überlassene Materialien, Gutachten, Stellungnahmen, Ausarbei-tungen und Berichte, die von anderer Seite für den Ausschuss erstellt worden sind, sind wie die unter I.3. erwähnten Protokolle zu behandeln, soweit sie nicht im Bericht oder seinem Anhang aufgenommen wurden.

2. Dies gilt nicht für Materialien mit der Kennzeichnung VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH, VERTRAULICH, VS-VERTRAULICH oder höher. Diese sind nach der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages zu behandeln.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

III. Geschäftsakten

Die nach der Richtlinie für die Anbietung und Abgabe von Unterlagen an das Parlamentsarchiv aufzubewahrenden Geschäftsakten des Ausschusses werden ebenfalls mit dem Vermerk „Nur zur dienstlichen Verwendung“ versehen.

IV. Beweismaterialien

Die zu Beweiszwecken beigezogenen Materialien Anderer (MAT A) und die ohne Beiziehungsbeschluss überlassenen Beweismaterialien (MAT B) werden nach Vorlage des Berichts nach Ablauf des 31. Dezember 2017 an die herausgebenden Stellen zurückgegeben oder mit Zustimmung der herausgebenden Stellen vernichtet. Ausgenommen hiervon sind Kopien bzw. Ausfertigungen von Beweismaterialien, die als Dokumente dem Bericht oder Teilen des Berichts beigefügt sind. Im Übrigen werden die vom Ausschuss gefertigten Kopien vernichtet. Die Vernichtung ist in einem Protokoll festzuhalten.

Die auf dem Gruppenlaufwerk N – Fraktionslaufwerk – des 5. Untersuchungsausschusses digital gespeicherten Materialien werden bis zum 31. Dezember 2017 vorgehalten und danach durch das zuständige Referat der Verwaltung des Deutschen Bundestages gelöscht.“ [132]

„**Beschluss 19**
zum Verfahren

Erklärung über die Vernichtung von Beweismaterialien und Rückgabe von eingestuften Notizbüchern nach Kenntnisnahme des Berichtes durch den Deutschen Bundestag

1. Nach Kenntnisnahme des Abschlussberichts durch den Deutschen Bundestag geben

   - die Mitglieder des 5. Untersuchungsausschusses,
   - die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen,
   - die Beauftragten der Bundesregierung sowie
   - der Stenografische Dienst

   gegenüber dem Sekretariat eine Erklärung ab, dass verteilte oder elektronisch bereitgestellte Kopien der nicht oder als VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH eingestuften Beweismaterialien sowie die davon gezogenen weiteren Kopien, soweit dies nicht bereits erfolgt ist, vernichtet werden.

2. Die von der VS-Registratur des Deutschen Bundestages an

   - die Mitglieder des 5. Untersuchungsausschusses,
   - die benannten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen,
   - die Beauftragten der Bundesregierung sowie
   - den Stenografischen Dienst

[132] A-Drs. 18(31)161.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

verteilten, als GEHEIM eingestuften Notizbücher sind nach Kenntnisnahme des Berichtes durch den Deutschen Bundestag der Geheimregistratur zum Zwecke der Vernichtung zuzuleiten.“[133]

Zweiter Teil: Feststellungen des 5. Untersuchungsausschusses zum Sachverhalt

A. Die von der Untersuchung betroffenen staatlichen Institutionen

Der Ausschuss hat sich mit den Aktivitäten und dem Kenntnisstand folgender staatlicher Institutionen befasst:

- Kraftfahrt-Bundesamt (KBA): Diese im Geschäftsbereich des Bundesverkehrsministeriums angesiedelte nachgeordnete Behörde war (und ist) für die Erteilung von Typgenehmigungen für neue Kraftfahrzeugtypen zuständig.[134] Ferner sind ihr Aufsichtskompetenzen im Rahmen der primär dem Hersteller obliegenden Kontrolle der Produktion (sog. Conformity of Production) sowie die Kontrolle im Verkehr befindlicher Fahrzeuge zugewiesen, um sicherzustellen, dass die produzierten Fahrzeuge tatsächlich mit dem in der Typgenehmigung beschriebenen Fahrzeugtyp übereinstimmen und auch nach einer gewissen Dauer noch vorschriftenkonform sind (sog. In-Service Conformity).[135] Außerdem wirkte die Behörde bei der Untersuchungskommission „Volkswagen“ mit, die der Verkehrsminister am 22. September 2015 nach Bekanntwerden und aus Anlass der in den Vereinigten Staaten gegen VW erhobenen Manipulationsvorwürfe eingesetzt hatte.[136] Als Typgenehmigungsbehörde hat das Kraftfahrt-Bundesamt VW zudem dazu verpflichtet, die von den illegalen Manipulationen betroffenen Fahrzeuge in einen rechtskonformen Zustand zu versetzen.
- Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt): Anknüpfend an das vom UBA im Jahre 2008 erarbeitete Feldüberwachungskonzept und in Zusammenarbeit mit UBA, KBA, Bundesverkehrs- und Bundesumweltministerium führte diese dem Bundesverkehrsministerium unterstehende Forschungseinrichtung von 2010 bis 2014 eine „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“ durch.[137]
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Diesem Ministerium, das bis zum 17. Dezember 2013 die Bezeichnung „Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung“ (BMVBS) trug, unterstanden (und unterstehen) das Kraftfahrt-Bundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen. Es ist im Bereich der technischen Harmonisierung auf der Expertenebene der EU und der UNECE bei der Überarbeitung des europarechtlichen Regelwerks federführend, das für die Tätigkeit des KBA in den Bereichen Typgenehmigung, Produktionskontrolle und In-Service Conformity maßgebend ist.[138] Nach Bekanntwerden der in den USA gegen VW erhobenen Manipulationsvorwürfe setzte es eine Untersuchungskommission „Volkswagen“ ein, die neben betroffenen VW-Fahrzeugen

[133] A-Drs. 18(31)162-neu.

[134] Siehe B. II. 9. und G.

[135] Siehe B. II. 12. und Abschnitt G.

[136] Siehe J. I.

[137] Siehe Abschnitt F.

[138] Siehe Abschnitt H.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

auch Diesel-Fahrzeuge anderer Hersteller auf die Verwendung von unzulässigen Abschalteinrichtungen hin untersuchte.[139]

- Umweltbundesamt (UBA): Diese dem Bundesumweltministerium nachgeordnete Behörde führte im Rahmen des Umweltforschungsplanes sog. Feldüberwachungen durch, die unter anderem darauf gerichtet waren, die realen Emissionen bereits im Verkehr befindlicher Fahrzeuge zu ermitteln. Auf der Grundlage der dabei gewonnenen Erfahrungen erarbeitete es auf Anweisung und in Abstimmung mit dem Bundesumweltministerium im Jahr 2008 ein „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“. Dieses wurde dem Bundesverkehrsministerium übermittelt, um eine Überprüfung von Nachrüstkatalysatoren anlässlich des Rußpartikelfilterskandals 2007 mit einer breit angelegten Felduntersuchung in Verkehr befindlicher Fahrzeuge zu verknüpfen. Im Rahmen der Umweltberichterstattung war das UBA zudem zuständig für die Ermittlung der Schadstoffkonzentrationen in der Luft ingesamt, wobei die durch die erwähnten Feldüberwachungen gewonnenen Erkenntnisse über Realemissionen von Kraftfahrzeugen berücksichtigt wurden.[140]
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Dem BMUB, das bis zum 17. Dezember 2013 die amtliche Bezeichnung „Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit“ (BMU), trug, unterstand (und untersteht) das Umweltbundesamt. Darüber hinaus ist es im Bereich der Emissionsgesetzgebung für die Überarbeitung der europarechtlichen Regelwerke zuständig.[141]
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi): Das BMWi (bis 17. Dezember 2013: „Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie“) ist im Bereich des europäischen Binnenmarktes für die Überarbeitung der europarechtlichen Regelwerke, die dem freien Warenverkehr dienen, zuständig.[142]
- Bundesministerium der Finanzen (BMF): Das BMF prüfte in Zusammenarbeit mit dem Bundesverkehrsministerium, wie eventuelle Auswirkungen auf die Kraftfahrzeugsteuer von VW getragen werden können.[143]
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV): Das BMJV befasste sich mit den möglichen verbraucherschutzrechtlichen Implikationen der Manipulationsvorwürfe.[144]
- Bundeskanzleramt (BKAmt): Das BKAmt wird über die Tätigkeiten der Fachressorts regelmäßig unterrichtet, so auch von Bundesverkehrs-, Bundesumwelt- und Bundeswirtschaftsministerium bezogen auf die hierzu betrachteten europarechtlichen Regelwerke.[145]

---

[139] Siehe J. I.

[140] Siehe Abschnitt E.

[141] Siehe Abschnitt H.

[142] Siehe Abschnitt H.

[143] Siehe J. III.

[144] Siehe J. IV.

[145] Siehe J. IV.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

B. Die Rechtslage und ihre Entwicklung im Untersuchungszeitraum

I. Überblick

Der Schadstoffausstoß von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen mit einer Bezugsmasse von bis zu 2.610 kg[146] unterliegt bestimmten Grenzwerten, die europarechtlich festgelegt sind und im Laufe der Jahre schrittweise verschärft wurden.[147] Diese Grenzwerte, die auch für Stickoxide (NOx) gelten, müssen nach den einschlägigen Vorschriften *„unter normalen Betriebsbedingungen“* eingehalten werden, und zwar grundsätzlich *„während der gesamten normalen Lebensdauer des Fahrzeuges bei normalen Nutzungsbedingungen“*. Die Verwendung von *„Abschalteinrichtungen, die die Wirkung von Emissionsminderungssystemen verringern“*, ist – von drei Ausnahmen abgesehen – grundsätzlich verboten.[148] Zu kontrollieren ist die Einhaltung der Grenzwerte im Typgenehmigungsverfahren sowie bei den sich anschließenden Prüfungen der „Übereinstimmung der Produktion“ (Conformity of Production – CoP) und der „Übereinstimmung im Betrieb befindlicher Fahrzeuge“ (In-Service Conformity – ISC).[149] Der europäische Gesetzgeber hat die Mitgliedstaaten auch verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen in den einschlägigen Rechtsakten zu schaffen. Diese Rechtsakte dienen der Luftreinhaltung. Hauptzweck und Rechtsgrundlage dieser Maßnahmen ist es, zum Funktionieren des europäischen Binnenmarktes beizutragen, indem sie insoweit für alle Hersteller gleiche, europaweit geltende Anforderungen und Verfahren schaffen.[150]

Bei der Grenzwertkontrolle im Rahmen der genannten Verfahren ist ein gesetzlich definierter Fahrtest auf dem Rollenprüfstand durchzuführen, der sog. Neue Europäische Fahrzyklus (NEFZ).[151] Schon zu Beginn des Untersuchungszeitraums war bekannt, dass dieser Fahrzyklus, der seine heutige Gestalt in den 1990er Jahren erhalten hatte,[152] das reale emissionsrelevante Fahrverhalten nur noch zum Teil widerspiegelt.[153] So liegt beispielsweise die Maximalgeschwindigkeit im NEFZ bei 120 km/h.[154] Die Unzulänglichkeiten des NEFZ im Vergleich zum normalen Fahrbetrieb lieferten nach Ansicht der Experten und nationalen und europäischen Behörden eine Erklärung für das im Untersuchungszeitraum insbesondere bei Stickoxidemissionen zu beobachtende Phänomen, dass Fahrzeuge, die bei den o. g. Kontrollverfahren die Grenzwerte einhalten, diese im realen Fahrbetrieb auf der Straße regelmäßig überschreiten.[155]

Ähnlich ist die Situation bei Kohlendioxidemissionen und beim Kraftstoffverbrauch. Hier gibt es zwar keine Grenzwerte, die jedes einzelne Fahrzeug einhalten muss. Die Hersteller sind allerdings verpflichtet, verbindliche Angaben zu den CO_2-Emissionen und zum Kraftstoffverbrauch zu machen, die im Typgenehmigungsverfahren kontrolliert werden. Da diese Angaben wiederum auf Messungen im NEFZ beruhen, liegen die vom tatsächlichen Fahrverhalten abhängigen Kraftstoffverbrauchswerte und CO_2-Emissionen über den Angaben der Hersteller.[156]

---

[146] Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf diese Arten von Fahrzeugen. Nur sie werden von der für den Untersuchungsauftrag maßgeblichen Verordnung (EG) Nr. 715/2007 erfasst (vgl. deren Art. 2). Für schwere Nutzfahrzeuge gilt die Verordnung (EG) Nr. 595/2009 vom 18. Juni 2009 (ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 1), welche gemäß ihrem Art. 8 ab 2013 die bis dahin maßgebende Richtlinie 2005/55/EG vom 28. September 2005 (ABl. L 275 vom 20.11.2005, S. 1) schrittweise abgelöst hat. Vgl. zur Rechtslage in Bezug auf schwere Nutzfahrzeuge II. 14. e).

[147] Siehe II. 2.

[148] Siehe II. 3; dort auch die Nachweise für die wörtlichen Zitate.

[149] Siehe II. 9. bis 12.

[150] Vgl. Erwägungsgründe 2 und 3 der Rahmenrichtlinie (RL 2007/46/EG) und Erwägungsgrund 1 der Grundverordnung (VO [EG] Nr. 715/2007). Die erste europäische Grenzwertregelung, die Richtlinie 70/200/EWG vom 20. März 1970 (ABl. L 76 vom 6.4.1970, S. 1), wurde laut ihrer Erwägungsgründe erlassen, weil Deutschland und Frankreich eigene Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Kfz-Emissionen ergriffen hatten, welche *„die Errichtung und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes behindern [können].“*

[151] Siehe II. 4.

[152] Siehe II. 4.

[153] Siehe II. 5., Abschnitt C. und E. II. 1.

[154] Siehe II. 4.

[155] Siehe Abschnitt C., E. II. 1 und E. III.

[156] Siehe II. 8. (zur Rechtslage) sowie Abschnitt C. und E. III.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Um die Schere zwischen im Typgenehmigungsverfahren gemessenen Schadstoff- und CO_2-Emissionen und Kraftstoffverbräuchen einerseits und den entsprechenden realen Werten andererseits zu schließen oder zumindest zu verkleinern, wurde bereits seit 2008 auf internationaler und ab 2011 auf europäischer Ebene an Alternativen zum NEFZ gearbeitet. Diese Bemühungen zielten in zwei Richtungen. Zum einen wurde von der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) ein neuer, wirklichkeitsnäherer Rollenprüfstandtest entwickelt, die sog. WLTP (*Worldwide Harmonised Light-Duty Vehicles Test Procedure*). Am 14. Juni 2016 hat der Komitologieausschuss „Kraftfahrzeuge“ (TCMV) die WLTP angenommen, die in Europa ab September 2017 für neue Fahrzeugtypen und ab September 2018 für neue Fahrzeuge gilt. Zum anderen wurde ein aus vier Paketen bestehendes Rechtsetzungsprogramm aufgelegt, um insbesondere die rechtlichen Voraussetzungen für die Messung der realen Emissionen im praktischen Fahrbetrieb auf der Straße (*Real Driving Emissions* – RDE) zu schaffen. Teile dieses Rechtsetzungsprogramms, das sog. erste und das zweite RDE-Paket, wurden im Untersuchungszeitraum bereits verabschiedet und wirksam. Seit April 2016 sind RDE-Tests zu Überwachungszwecken durchzuführen (erstes RDE-Paket), ab September 2017 müssen sie auch zur Kontrolle der Einhaltung der Stickoxidgrenzwerte eingesetzt werden (zweites RDE-Paket).[157] Eine entsprechende Kontrolle der Partikelgrenzwerte soll durch das dritte RDE-Paket ermöglicht werden, das auch verschärfte Dokumentationspflichten in Bezug auf Abschalteinrichtungen vorsieht. Das vierte RDE-Paket zielt auf die Einführung von RDE-Tests bei der Prüfung der Übereinstimmung bereits in Betrieb befindlicher Fahrzeuge (ISC). Nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 wurde zudem eine umfassende Reform des Genehmigungsverfahrens und der Marktüberwachung eingeleitet. Bei diesen Vorhaben ist der Rechtsetzungsprozess noch nicht abgeschlossen.[158]

Die eben umrissene Rechtslage beruht auf einem Zusammenspiel verschiedener Vorschriften des Europarechts und des nationalen Rechts, die unter II. dargestellt werden. Zur Frage der europarechtskonformen Umsetzung der EU-Vorgaben in nationales Recht hat der Untersuchungsausschuss zudem Sachverständigengutachten eingeholt, die zum Teil zu unterschiedlichen Auffassungen gekommen sind. Diese sind unter III. dargestellt.

II. Rechtlicher Rahmen

1. Rechtsgrundlagen

Maßgebend waren im Untersuchungszeitraum in erster Linie folgende Vorschriften:

- die Rahmenrichtlinie (RL 2007/46/EG), die das Typgenehmigungsverfahren allgemein regelt,
- die sog. Grundverordnung (VO [EG] Nr. 715/2007), welche die seit 2009 geltenden Grenzwerte für leichte Nutzfahrzeuge und Pkw (Euro 5 und Euro 6) enthält,
- die sog. Durchführungsverordnung (VO [EG] Nr. 692/2008), die die Grundverordnung konkretisiert und über eine Verweisung auf die UNECE-Regelungen Nr. 83 und Nr. 101 den NEFZ als maßgebende Messprozedur für die Schadstoff- und CO_2-Emissionen festlegt,
- die UNECE-Regelungen Nr. 83 und 101, die den Ablauf des NEFZ für die Schadstoff- und CO_2-Emissionsmessung im Einzelnen festlegen, sowie
- die EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV), die der Umsetzung der Rahmenrichtlinie in deutsches Recht dient.

a) Rahmenrichtlinie – RL 2007/46/EG

Die Richtlinie 2007/46/EG vom 5. September 2007 „zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen

---

[157] Siehe II. 5. (zu RDE) und 7 (zur WLTP).

[158] Zu den vier RDE-Paketen siehe Überblick in MAT A BMUB-2-1, Ordner 51, Bl. 303 ff., Papier der Europäischen Kommission „Real Driving Emission (RDE) legislation: next steps“ vom 9. Dezember 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einheiten für diese Fahrzeuge (Rahmenrichtlinie)“[159] enthält allgemeine Regelungen zum Verfahren, die über ihren Anhang IV mit den speziell auf leichte Pkw und Nutzfahrzeuge zugeschnittenen Vorgaben der Grund- und Durchführungsverordnung verzahnt und spezifiziert werden.[160]

Die Rahmenrichtlinie hat mit Wirkung vom 29. April 2009 die bis dahin maßgebende Richtlinie 70/156/EWG vom 6. Februar 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Betriebserlaubnis für Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger[161] abgelöst.[162]

b) Grundverordnung – VO (EG) Nr. 715/2007

Den Beginn des Untersuchungszeitraums[163] markiert der Erlass der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 „über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge“[164]. In diesem auch als „Grundverordnung“ oder „Emissions-Basisverordnung“ bezeichneten[165] Rechtsakt sind unter anderem die ab 1. September 2009 geltenden Emissionsgrenzwerte (Euro 5 und Euro 6) festgelegt[166] sowie das grundsätzliche Verbot von Abschalteinrichtungen[167]. Ferner enthält sie auf Konkretisierung angelegte Verfahrensgrundsätze.[168]

Die Grundverordnung ist am 2. Juli 2007 in Kraft getreten.[169] Sie hat das bis dahin geltende Regelungsregime, das vor allem durch die Richtlinie 70/220/EWG[170] in der Fassung der Änderungsrichtlinie 98/69/EG[171] geprägt war, schrittweise abgelöst.[172] Vollständig abgeschlossen war dieser Ablösungsprozess erst am 2. Januar 2013.[173]

c) Durchführungsverordnung – VO (EG) Nr. 692/2008

Die Grundverordnung wird konkretisiert durch die Verordnung (EG) Nr. 692/2008 vom 18. Juli 2008 „zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007“.[174] Diese sog. Durchführungsverordnung ist am 31. Juli 2008 in Kraft getreten.[175] Unter anderem regelt sie – überwiegend durch Verweis auf die UNECE-

---

[159] ABl. L 263 vom 9.10.2007, S. 1.

[160] Vgl. Anhang IV Teil I Nr. 2a der RL 2007/46/EG.

[161] ABl. L 42 vom 23.2.1970, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 371/2010 vom 16. April 2010 (ABl. L 110 vom 1.5.2010, S. 1).

[162] Vgl. Art. 48 f., Anhang XIX der RL 2007/46/EG.

[163] Vgl. BT-Drs. 18/8932, S. 3.

[164] ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1.

[165] So z. B. vom Sachverständigen *Führ,* Gutachten, S. 3, 9.

[166] Siehe 2.

[167] Siehe 3.

[168] Siehe 9. bis 13.

[169] Art. 18 Abs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007. Die Verordnung *galt* aber mit Ausnahme des Art. 10 Abs. 1 und des Art. 12, die ab dem 2. Juli 2007 galten, erst ab dem 3. Januar 2009,

[170] Richtlinie des Rates vom 20. März 1970 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen (70/220/EWG) (ABl. L 76 vom 6.4.1970, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/96/EWG vom 20. März 2006 (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 81) – im Folgenden: RL 70/220/EWG (Fassung 2006); letzte konsolidierte Fassung siehe Internetnachweis: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1970L0220:20070101:DE:PDF, letzter Zugriff am 7. April 2017.

[171] Richtlinie 98/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG (ABl. L 350 vom 28.12.1998, S. 1), die unter anderem die Euro-3- und Euro-4-Grenzwerte enthielt und dem NEFZ seine heutige Gestalt verlieh (siehe 3. und 4.).

[172] Vgl. Erwägungsgrund 22, Art. 10, 17, 18 Abs. 2 VO (EG) Nr. 715/2007.

[173] Vgl. Art. 17 Abs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007.

[174] ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1 – im Folgenden: VO (EG) Nr. 692/2008 (F. 2008).

[175] Vgl. Art. 17 Satz 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

Regelung Nr. 83[176] – den für das Typgenehmigungsverfahren maßgebenden Abgasmessungstest, den sog. Neuen Europäischen Fahrzyklus.[177]

Die Durchführungsverordnung wurde, gestützt auf entsprechende Ermächtigungen in der Grundverordnung[178], als sog. Tertiärakt von der EU-Kommission im sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle[179] erlassen. Nach diesem, auch als Komitologieverfahren bezeichneten[180] Prozedere kann die EU-Kommission bestimmte Vorgaben der Grundverordnung durch den Erlass sog. Durchführungsverordnungen konkretisieren. Dabei ist die Regelungsbefugnis der Kommission durch die Grundverordnung zum Teil inhaltlich beschränkt auf eine *„Hinzufügung neuer nicht wesentlicher Bestimmungen“* zur Grundverordnung oder eine *„Änderung nicht wesentlicher Elemente“* der Grundverordnung *„durch deren Ergänzung“*.[181] Bevor die Kommission ihre Verordnung erlassen kann, muss sie zudem die Stellungnahme des sie unterstützenden „Technischen Ausschusses – Kraftfahrzeuge“ (TCMV)[182] einholen,[183] in dem ihr Vertreter den Vorsitz führt und in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind[184]. Auch bei einer zustimmenden Stellungnahme des TCMV kann der Erlass der Verordnung dann noch durch den Rat oder das Europäische Parlament verhindert werden. Hierzu muss sich eine dieser beiden Institutionen innerhalb von drei Monaten, nachdem ihr der Entwurf zugeleitet worden ist, gegen diesen aussprechen. Dabei ist im Rat eine qualifizierte Mehrheit erforderlich, im Parlament die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder. Die Ablehnung muss allerdings damit begründet werden, dass der Entwurf über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehe oder dass der Entwurf mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar sei oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstoße.[185]

Am Ende des Untersuchungszeitraums wurde die Durchführungsverordnung durch zwei – wiederum im Komitologieverfahren erlassene – Verordnungen der Kommission geändert, die auch als RDE-Pakete 1 und 2 bezeichnet werden.[186] Das erste der beiden Pakete, die Verordnung (EU) Nr. 2016/427 vom 10. März 2016[187], ist am 31. März 2016 mit Geltung ab 1. Januar 2016 in Kraft getreten.[188] Sie ermöglicht Emissionsmessungen im praktischen Fahrbetrieb auf der Straße mittels portabler Emissionsmessgeräte (PEMS).[189] Um insbesondere Messungenauigkeiten auszugleichen, werden im zweiten RDE-Paket sogenannte Konformitätsfaktoren eingeführt, mit denen die in der Grundverordnung festgelegten Stickoxidgrenzwerte zu multiplizieren sind; der sich daraus ergebende Wert (sog. Not-to-exceed-Wert) darf beim RDE-Test auf keinen Fall überschritten werden

---

[176] Siehe d).

[177] Siehe 4.

[178] Nämlich Art. 4 Abs. 4, Art. 5 Abs. 5 und Art. 8 VO (EG) Nr. 715/2007 (vgl. Eingangsformel VO [EG] Nr. 692/2008).

[179] Vgl. Art. 15 Abs. 3 VO (EG) Nr. 715/2007. Das Verfahren selbst ist im Wesentlichen in Art. 5a Abs. 1 bis 4 des Beschlusses des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 (ABl. L 184 vom 17.7.1999, S. 23) i. d. F. des Änderungsbeschlusses 2006/512/EG vom 17. Juli 2006 (ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11) geregelt, auf den Art. 15 Abs. 3 VO (EG) Nr. 715/2007 verweist. Der Beschluss 1999/468/EG wurde zwar 2011 aufgehoben, Art. 5a behält bei bestehenden Basisrechtsakten, in denen (wie bei der Grundverordnung) darauf verwiesen wird, aber seine Wirkung (Art. 12 und 16 VO [EU] Nr. 182/2011 vom 16. Februar 2011 [ABl. L 55 vom 18.2.2011, S. 13]).

[180] Siehe z. B. Erwägungsgrund 3 VO (EG) Nr. 715/2007.

[181] Art. 5 Abs. 3, Art. 8 Satz 1 VO (EG) Nr. 715/2007.

[182] Art. 15 Abs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007, Art. 40 Abs. 1 RL 2007/46/EG. Die Abkürzung „TCMV“ leitet sich von der englischen Bezeichnung *„Technical Committee – Motor Vehicles“* ab.

[183] Art. 5a Abs. 2 des Beschlusses 1999/468/EG; daher auch die Bezeichnung „Komitologieverfahren“.

[184] Art. 5a Abs. 1 des Beschlusses 1999/468/EG.

[185] Art. 5a Abs. 3 des Beschlusses 1999/468/EG.

[186] Siehe z. B. *European Commission – Fact Sheet „Car industrie: European Commission tightens rules for safer and cleaner cars”* vom 27. Januar 2016, Punkt 14 (Internetnachweis: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-168_en.htm, letzter Zugriff: am 18. Januar 2017).

[187] ABl. L 82 vom 31.3.2016, S. 1.

[188] Art. 2 VO (EU) Nr. 2016/427.

[189] Siehe 6.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Verordnung (EU) Nr. 2016/646[190] i ist am 16. Mai 2016 in Kraft getreten.[191] Die Messung der Realemissionen im Typgenehmigungsverfahren unter Berücksichtigung der Konformitätsfaktoren findet jedoch erst ab September 2017 stufenweise Anwendung.[192]

d) UNECE-Regelungen Nr. 83 und Nr. 101

Die Rahmenrichtlinie[193] und insbesondere die Durchführungsverordnung[194] nehmen mehrfach auf die „Regelung Nr. 83 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) – Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Fahrzeuge hinsichtlich der Emission von Schadstoffen aus dem Motor entsprechend den Kraftstofferfordernissen des Motors“[195] Bezug. So erschließt sich etwa der Neue Europäische Fahrzyklus, also das für die Schadstoffgrenzwertkontrolle maßgebende Abgasmessverfahren, über eine mit verschiedenen Maßgaben versehene Verweisung der Durchführungsverordnung auf Nr. 5.3.1 der UNECE-Regelung Nr. 83.[196]

Entsprechendes gilt für die UNECE-Regelung Nr. 101 – „Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Personenkraftwagen, die nur mit einem Verbrennungsmotor oder mit Hybrid-Elektro-Antrieb betrieben werden, hinsichtlich der Messung der Kohlendioxidemission und des Kraftstoffverbrauchs und/oder der Messung des Stromverbrauchs und der elektrischen Reichweite sowie der nur mit Elektroantrieb betriebenen Fahrzeuge der Klassen M1 und N1 hinsichtlich der Messung des Stromverbrauchs und der elektrischen Reichweite“[197].[198] Aus dieser Regelung ergibt sich über eine Verweisung auf die Regelung Nr. 83, dass der NEFZ auch für die Bestimmung der Kohlendioxidemissionen und des Kraftstoffverbrauchs maßgebend ist.[199]

Grundlage für die von der UNECE erlassenen Regelungen ist ein internationales Übereinkommen über einheitliche technische Vorschriften für Radfahrzeuge aus dem Jahre 1958[200], dem die EU im Jahre 1997 beigetreten ist[201]. Die EU ist hiernach nicht verpflichtet, jede einzelne von der UNECE beschlossene Regelung zu übernehmen; ferner kann sie sich von der Verpflichtung, eine übernommene Regelung anzuwenden, auch wieder einseitig lösen.[202] Regelungen, denen sie beitritt, können entweder als Anforderungen für die EG-Typgenehmigung

---

[190] Vom 20. April 2016 (ABl. L 109 vom 26.4.2016, S. 1).

[191] Art. 2 VO (EU) Nr. 2016/646.

[192] Siehe 6.

[193] Vgl. nur Anhang IV Teil II Nr. 2 RL 2007/46/EG.

[194] Die Verweisungen in der Durchführungsverordnung beziehen sich grundsätzlich auf die UNECE-Regelung Nr. 83 in der Fassung der Ergänzung 5 der Änderungsserie 05, die am 4. April 2005 in Kraft getreten ist (ABl. L 375 vom 27.12.2006, S. 246). Das ergibt sich aus Art. 2 Nr. 1 lit. a VO (EG) Nr. 692/2008 und dem Umstand, dass bestimmte Verweisungen ansonsten keinen Sinn ergeben und ins Leere laufen würden (vgl. z. B. Anhang II Anlage 2 VO [EG] Nr. 692/2008 i. d. F. von VO [EU] Nr. 2016/646). Ist ausnahmsweise eine andere Fassung der UNECE-Regelung Nr. 83 gemeint, wird diese ausdrücklich benannt (vgl. z. B. Anhang III Nr. 3.1 Satz 2 VO [EG] Nr. 692/2008 i. d. F. von VO [EU] Nr. 2016/646).

[195] Im Folgenden wird, wie in der Durchführungsverordnung grundsätzlich auf die Fassung der Ergänzung 5 zur Änderungsserie 05 (ABl. L 375 vom 27.12.2006, S. 246) Bezug genommen. Die Ursprungsfassung ist am 5. November 1989 in Kraft getreten (vgl. UNECE-Statusdokument TRANS/WP.29/343/Rev.24 vom 19. Februar 2016, S. 125 [Internetnachweis: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp29/wp29regs/2016/ECE-TRANS-WP.29-343-Rev.24.pdf, letzter Zugriff am 9. Januar 2017) und wurde seitdem mehrfach geändert, zuletzt durch die Änderungsserie 07 (vgl. ABl. L 172 vom 3.7.2015, S. 1, im Folgenden: „UNECE-Regelung Nr. 83 [F. 2015]“).

[196] Siehe 4.

[197] ABl. L 158 vom 19.6.2007, S. 34.

[198] Vgl. Anhang IV Teil II Nr. 39 RL 2007/46/EG; Anhang I Nr. 3.5.2.1, Anhang XII Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[199] Vgl. Anhang XII Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. V. m. Nr. 5.2.1 und Anhang 6 Nr. 1.1. UNECE-Regelung Nr. 101.

[200] Übereinkommen über die Annahme einheitlicher technischer Vorschriften für Radfahrzeuge, Ausrüstungsgegenstände und Teile, die in Radfahrzeuge(n) eingebaut und/oder verwendet werden können, und die Bedingungen für die gegenseitige Anerkennung von Genehmigungen, die nach diesen Vorschriften erteilt wurden (ABl. L 346 vom 17.12.1997, S. 82), das auch kurz schlicht als „Geändertes Abkommen von 1958“ bezeichnet wird.

[201] Durch Beschluss des Rates 97/836/EG vom 27. November 1997 (ABl. L 346 vom 17.12.1997, S. 78).

[202] Vgl. Art. 1 Abs. 4 und 6 des Geänderten Abkommens von 1958, Erwägungsgründe 7 und 12 sowie Art. 3 Abs. 1 und 2 des Beschlusses 97/836/EG.

oder als Alternativen zum geltenden Gemeinschaftsrecht übernommen werden.[203] Im letztgenannten Fall sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Typgenehmigungen, die (auch von Drittstaaten)[204] gemäß der entsprechenden UNECE-Regelung erteilt wurden, anzuerkennen.[205] Der Inhalt übernommener UNECE-Regelungen muss nicht im Unionsrecht wiedergegeben werden. Es genügt (wie im Falle der Durchführungsverordnung und der UNECE-Regelung Nr. 83) der Verweis auf diese Regelungen, um ihre Anwendbarkeit zu gewährleisten.[206]

Bei der Erarbeitung von UNECE-Regelungen nehmen für die EU sowohl Vertreter der EU-Kommission als auch der Mitgliedstaaten an den vorbereitenden Arbeiten der Sachverständigengruppen teil. Die Sachverständigen der Mitgliedstaaten können sich hierbei zu technischen Fragen äußern, jedoch nur auf der Grundlage ihres Fachwissens und ohne bindende Wirkung für ihre nationalen Behörden oder die EU. Im Anschluss an diese vorbereitende Phase vertritt allein die Kommission die EU im Verwaltungsausschuss der UNECE und übt dort das Stimmrecht der EU aus.[207]

e) Nationale Regelungen – EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV)

Der Umsetzung der Rahmenrichtlinie in deutsches Recht dient die „Verordnung über die EG-Genehmigung für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV)“[208]. Aus ihr ergeben sich unter anderem die hauptsächliche Zuständigkeit des KBA für den behördlichen Vollzug der europarechtlichen Vorgaben sowie die Konkretisierung der vorgesehenen Sanktionen für Verstöße gegen dieselben.[209] Die Zuständigkeit für die Verhängung von Bußgeldern nach § 37 EG-FGV lag im Untersuchungszeitraum allerdings zunächst bei den Bundesländern und wurde erst mit Wirkung vom 7. Dezember 2016 auf das Kraftfahrt-Bundesamt übertragen.[210]

2. Grenzwerte für Schadstoffemissionen

Die Grundverordnung VO (EG) Nr. 715/2007, deren Erlass am 20. Juni 2007 den Beginn des Untersuchungszeitraums markiert,[211] legte – unterscheidend nach Fahrzeugen mit Diesel- und mit Benzinmotor – neue Grenzwerte für bestimmte Schadstoffemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen fest (Euro 5 und Euro 6), die schrittweise ab 1. September 2009 wirksam geworden sind. So galt ab 1. September 2009 für alle neuen Diesel-Pkw-Typen ein Stickoxidgrenzwert von 0,18 g/km. Ab 1. Januar 2011 musste dieser sog. Euro-5-Wert dann von allen neuen Diesel-Pkw eingehalten werden. Der noch strengere Euro-6-Grenzwert von 0,08 g NOx/km galt ab 1. September 2014 – zunächst wieder nur für alle neuen Diesel-Pkw-Typen, ab 1. September 2015 dann für alle neuen Diesel-Pkw.[212]

Zu den limitierten Schadstoffen gehören neben Stickoxiden (NOx) auch Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoffe (THC), Nichtmethankohlenwasserstoffe (NMHC), die Partikelmasse (PM) sowie die Partikelzahl (PN).

---

[203] Erwägungsgrund 11 UAbs. 2 Satz 1, Art. 34 f. RL 2007/46/EG.

[204] Sachverständiger *Dr. Neumann*, Gutachten, S. 20.

[205] Art. 35 Abs. 1 RL 2007/46/EG.

[206] Art. 34 Abs. 4 RL 2007/46/EG.

[207] Anhang III Nr. 1 Abs. 2 und 3 des Beschlusses 97/836/EG.

[208] Zunächst in der Fassung vom 21. April 2009 (BGBl. I S. 872). Diese wurde am 11. Februar 2011 durch die Neufassung vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 126), zuletzt geändert durch Verordnung vom 19. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2231), abgelöst (vgl. 40 EG-FGV). Diese Neufassung ist gemeint, wenn im Folgenden von „EG-FGV“ die Rede ist.

[209] Siehe 9. bis 13. Zu verweisen ist außerdem auf die Zuständigkeitszuweisung in § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBAG), insbesondere auf § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG.

[210] Siehe 13. b) bb).

[211] Siehe 1.

[212] Vgl. Art. 10 Abs. 2 bis 5 VO (EG) Nr. 715/2007.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die vor dem 1. September 2009 geltenden Grenzwerte (Euro 1 bis Euro 4) beruhten auf verschiedenen Fassungen der von der Grundverordnung schrittweise abgelösten Richtlinie 70/220/EWG[213]. Die entsprechenden Änderungsrichtlinien wie auch die entsprechenden Schadstoffgrenzwerte von Euro 1 bis Euro 6 können den beiden nachfolgenden Übersichten entnommen werden. Sie zeigen die schrittweise Verschärfung des Stickoxidgrenzwertes für Diesel-Pkw von 0,5 g/km (Euro 3) über 0,25 g/km (Euro 4) und 0,18 g/km (Euro 5) auf 0,08 g/km (Euro 6).

Die Mitgliedstaaten dürfen finanzielle Anreize dafür setzen, dass Emissionsgrenzwerte unterschritten werden, bevor sie verbindlich werden. So sind Diesel-Pkw, die zwischen dem 1. Januar 2011 und dem 31. Dezember 2013 erstmals zugelassen wurden, nach dem deutschen Kraftfahrzeugsteuergesetz steuerlich privilegiert, wenn sie nach Feststellung der Zulassungsbehörde bei ihrer erstmaligen Zulassung die (erst ab 2014 verbindlichen) Euro-6-Grenzwerte einhalten.[214]

Grenzwerte für Schadstoffemissionen von PKW

	Schadstoff in g/km	Euro 1 ab	Euro 1 ab		Euro 2# ab	Euro 3 ab	Euro 4 ab	Euro 5 ab	Euro 6 ab
Typprüfung Serienprüfung		01.01.1992 –	– 31.12.1992	**neue Fzg.Typen alle Fahrzeuge**	01.01.1996 01.01.1997	01.01.2000 01.01.2001	01.01.2005 01.01.2006	01.09.2009 01.01.2011	01.09.2014 01.09.2015
Richtlinie/ Verordnung (VO)		91/441/EWG	91/441/EWG		94/12/EG	98/69/EG	98/69/EG	VO EG 715/2007## i.V. mit VO EG 692/2008 und VO EG 459/2012	
Benzin	CO	2,72	3,16		2,2	2,3	1	1	1
	$HC+NO_x$	0,97	1,13		0,5	–	–	–	–
	THC	–	–		–	0,2	0,1	0,1	0,1
	NO_x	–	–		–	0,15	0,08	0,06	0,06
	Partikelmasse (PM)	–	–		–	–	–	0,0045(3)	0,0045(3)
	Partikelzahl (PN) (in Anzahl/km)	–	–		–	–	–		$6,0 \times 10^{11}$ (4)
	NMHC	–	–		–	–	–	0,068	0,068
Diesel	CO	2,72	3,16		1	0,64	0,5	0,5	0,5
	$HC+NO_x$/ $THC+NO_x$ (ab Euro 5)	0,97	1,13		0,7/0,9(1)	0,56	0,3	0,23	0,17
	NO_x	–	–		–	0,5	0,25	0,18	0,08
	Partikelmasse (PM)	0,14	0,18		0,08/0,10(2)	0,05	0,025	0,0045	0,0045
	Partikelzahl (PN) (in Anzahl/km)	–	–		–	–	–	$6,0 \times 10^{11}$	$6,0 \times 10^{11}$

\# ab Euro 2 werden die Grenzwerte nicht mehr nach Typ/Serie unterschieden.
Die Verordnungen EG 692/2008 und EG 459/2012 setzen die Verordnung EG 715/2007 um.
(1) Bei Fahrzeugen mit direkteinspritzenden Dieselmotoren gilt bis zum 30.9.1999 der Grenzwert von 0,9 g/km
(2) Bei Fahrzeugen mit direkteinspritzenden Dieselmotoren gilt bis zum 30.9.1999 der Grenzwert von 0,10 g/km
(3) Die Grenzwerte für die Partikelmasse gelten nur für Fremzündungmotoren mit Benzin-Direkteinspritzung.
(4) Für Euro-6-Fahrzeuge mit fremdgezündeten Benzin-Direkteinspritzmotoren gilt nach Wahl des Herstellers für neue Typgenehmigungenbis zum 1.9.2017 bzw. für neue Fahrzeuge bis zum 1.9.2018 ein Emissionsgrenzwert für die Partikelzahl von 6,0 x 10E12 Partikel/km. Spätestens zu diesen Zeitpunkten ist ein Typgenehmigungs-Prüfverfahren einzuführen, das die wirksame Begrenzung der Partikelzahl sicherstellt.

Quelle: Umweltbundesamt, www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge (Stand: August 2016)

Abbildung 1: Grenzwerte für Schadstoffemissionen von Pkw

[213] Siehe 1. b). Fundstelle der konsolidierten Fassung der Richtlinie als Internetnachweis: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01970L0220-20070101&qid=1490969145444&from=DE, letzter Zugriff am 7. Juni 2017.

[214] Vgl. Art. 12 VO (EG) Nr. 715/2007, § 3b KraftStG.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Grenzwerte für Schadstoffemissionen für leichte Nutzfahrzeuge

EURO 3 Richtlinie 98/69/EG	< 1.305 kg		1.305 – 1.760 kg		> 1.760 – 2.610 kg	
	Otto	Diesel	Otto	Diesel	Otto	Diesel
neue Fzg.-Typen: ab 01.01.2000 **alle Fahrzeuge:** ab 01.01.2001 **g/km**						
CO	2,3	0,64	4,17	0,8	5,22	0,95
HC	0,2	–	0,25	–	0,29	–
NO_x	0,15	0,5	0,18	0,65	0,21	0,78
HC + NO_x	–	0,56	–	0,72	–	0,86
Partikel	–	0,05	–	0,07	–	0,1

EURO 4 Richtlinie 98/69/EG	< 1.305 kg		1.305 – 1.760 kg		> 1.760 – 2.610 kg	
	Otto	Diesel	Otto	Diesel	Otto	Diesel
neue Fzg.-Typen: ab 01.01.2005 **alle Fahrzeuge:** ab 01.01.2006 **g/km**						
CO	1	0,5	1,81	0,63	2,27	0,74
HC	0,1	–	0,13	–	0,16	–
NO_x	0,08	0,25	0,1	0,33	0,11	0,39
HC + NO_x	–	0,3	–	0,39	–	0,46
Partikel	–	0,025	–	0,04	–	0,06

EURO 5 Verordnung EG 715/2007## in Verbindung mit Richtlinie EG 692/2008	< 1.305 kg		1.305 – 1.760 kg		> 1.760 – 2.610 kg	
	Otto	Diesel	Otto	Diesel	Otto	Diesel
neue Fzg.-Typen: **alle Fahrzeuge:** **g/km**	ab 01.09.2009 ab 01.01.2011	ab 01.09.2009 ab 01.01.2011	ab 01.09.2010 ab 01.01.2012	ab 01.09.2010 ab 01.01.2012	ab 01.09.2010 ab 01.01.2012	ab 01.09.2010 ab 01.01.2012
CO	1	0,5	1,81	0,63	2,27	0,74
HC	0,1	–	0,13	–	0,16	–
NO_x	0,06	0,18	0,075	0,235	0,082	0,28
HC + NO_x	–	0,23	–	0,295	–	0,35
NMHC	0,068	–	0,09	–	0,108	–
Partikelmasse (PM)	0,005/ 0,0045(1) (2)	0,005/ 0,0045(1)	0,005/ 0,0045(1) (2)	0,005/ 0,0045(1)	0,005/ 0,0045(1) (2)	0,005/ 0,0045(1)
Partikelzahl (PN) in Anzahl/km		$6,0 \times 10^{11}$		$6,0 \times 10^{11}$		$6,0 \times 10^{11}$

EURO 6 Verordnung EG 715/2007## in Verbindung mit Richtlinie EG 692/2008	< 1.305 kg		1.305 – 1.760 kg		> 1.760 – 2.610 kg	
	Otto	Diesel	Otto	Diesel	Otto	Diesel
neue Fzg.-Typen: **alle Fahrzeuge:** **g/km**	ab 01.09.2014 ab 01.01.2015	ab 01.09.2014 ab 01.01.2015	ab 01.09.2015 ab 01.01.2016	ab 01.09.2015 ab 01.01.2016	ab 01.09.2015 ab 01.01.2016	ab 01.09.2015 ab 01.01.2016
CO	1	0,5	1,81	0,63	2,27	0,74
HC	0,1	–	0,13	–	0,16	–
NO_x	0,06	0,08	0,075	0,105	0,082	0,125
HC + NO_x	–	0,17	–	0,195	–	0,215
NMHC	0,068	–	0,09	–	0,108	–
Partikelmasse (PM)	0,0045(1) (2)	0,0045(1)	0,0045(1) (2)	0,0045(1)	0,0045(1) (2)	0,0045(1)
Partikelzahl (PN) in Anzahl/km	$6,0 \times 10^{11}$ (3)	$6,0 \times 10^{11}$	$6,0 \times 10^{11}$ (3)	$6,0 \times 10^{11}$	$6,0 \times 10^{11}$ (3)	$6,0 \times 10^{11}$

Die Verordnungen EG 692/2008 und EG 459/2012 setzen die Verordnung EG 715/2007 um.
(1) Bei der Partikelmasse gilt für Fahrzeuge, die vor dem 1.9.2011 mit dem vorherigen Messverfahren für die Partikelmasse nach den Emissionsgrenzwerten dieser Tabelle typgenehmigt wurden, ein Emissionsgrenzwert von 5,0 g/km.
(2) Die Grenzwerte für die Partikelmasse gelten nur für Fremzündungmotoren mit Benzin-Direkteinspritzung.
(3) Für Euro-6-Fahrzeuge mit fremdgezündeten Benzin-Direkteinspritzmotoren gilt nach Wahl des Herstellers für neue Typgenehmigungen bis zum 1.9.2017 bzw. für neue Fahrzeuge bis zum 1.9.2018 ein Emissionsgrenzwert für die Partikelzahl von 6,0 x 10E12 Partikel/ km. Spätestens zu diesen Zeitpunkten ist ein Typgenehmigungs-Prüfverfahren einzuführen, das die wirksame Begrenzung der Partikelzahl sicherstellt.

Quelle: Umweltbundesamt, www.umweltbundesamt.de/verkehr/index.htm

Abbildung 2: Grenzwerte für Schadstoffemissionen von leichten Nutzfahrzeugen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Einhaltung der Grenzwerte „unter normalen Betriebsbedingungen“ und Verbot von Abschalteinrichtungen

Nach Art. 5 Abs. 1 der Grundverordnung müssen die Schadstoffgrenzwerte *„unter normalen Betriebsbedingungen“* eingehalten werden, und zwar, wie Art. 4 Abs. 2 Unterabsatz 2 Satz 1 der Grundverordnung klarstellt, grundsätzlich *„während der gesamten normalen Lebensdauer des Fahrzeuges bei normalen Nutzungsbedingungen“*.

Ergänzt wird dieses Gebot durch ein in Art. 5 Abs. 2 der Grundverordnung[215] statuiertes Verbot von Abschalteinrichtungen, das allerdings mit drei Ausnahmen versehen ist. Wörtlich heißt es:

> *„Die Verwendung von Abschalteinrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, ist unzulässig. Dies ist nicht der Fall, wenn:*
>
> *a) die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeuges zu gewährleisten;*
>
> *b) die Einrichtung nicht länger arbeitet, als zum Anlassen des Motors erforderlich ist;*
>
> c) *die Bedingungen in den Verfahren zur Prüfung der Verdunstungsemissionen und der durchschnittlichen Auspuffemissionen im Wesentlichen enthalten sind.“*

Unter *„Abschalteinrichtung“* ist dabei nach Art. 3 Nr. 10 der Grundverordnung Folgendes zu verstehen:

> *„… [E]in Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird.“*

Was unter *„normalen Betriebsbedingungen“*, *„normalen Nutzungsbedingungen“* bzw. *„normalem Fahrzeugbetrieb“* zu verstehen ist, wird in der Grundverordnung nicht näher ausgeführt. Es wird lediglich klargestellt, dass die Einhaltung der Grenzwerte Voraussetzung für die Erteilung einer Typgenehmigung ist[216] und dass die *„besonderen Verfahren, Prüfungen und Anforderungen“* für die Typgenehmigung wie auch für die Umsetzung des Verbotes von Abschalteinrichtungen in konkretisierenden, im Komitologieverfahren zu erlassenden Regelungen festgelegt werden sollen.[217] Dies gilt ausdrücklich auch für die Anforderungen an die Prüfzyklen, die bei der Messung der Emissionen zur Anwendung kommen.[218]

In der auf diese Ermächtigung gestützten Durchführungsverordnung der Kommission vom 18. Juli 2008 (VO [EG] Nr. 692/2008) wird zum einen wiederum betont, dass der Hersteller technische Maßnahmen zu ergreifen hat, um zu gewährleisten, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen der Fahrzeuge *„während ihrer gesamten normalen Lebensdauer und bei normaler Nutzung entsprechend den Vorschriften dieser Verordnung wirksam begrenzt werden.“*[219] Zum anderen heißt es, dass der Hersteller zu gewährleisten hat, *„dass*

---

[215] Bis zum 3. Januar 2009, dem Beginn der Geltung der Grundverordnung (vgl. Art. 18 Abs. 2 VO [EG] Nr. 715/2007), ergaben sich Definition und Verbot von „Abschalteinrichtungen“ aus Anhang I Nr. 2.16 und Nr. 5.1.1 Abs. 5 RL 70/220/EWG (F. 2006).

[216] Art. 4 Abs. 1 und 2 VO (EG) Nr. 715/2007.

[217] Vgl. Art. 4 Abs. 4, Art. 5 Abs. 3 VO (EG) Nr. 715/2007.

[218] Vgl. Art. 5 Abs. 3 lit. a VO (EG) Nr. 715/2007.

[219] Art. 3 Abs. 5 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die bei der Emissionsprüfung ermittelten Werte unter den in dieser Verordnung angegebenen Prüfbedingungen den geltenden Grenzwert nicht überschreiten.“[220] Mit diesen Prüfbedingungen ist der NEFZ gemeint.[221]

Die vom Ausschuss mit einer rechtlichen Begutachtung beauftragten Sachverständigen haben sich auch mit der Reichweite des Abschalteinrichtungsverbots befasst. Sie sind dabei zu unterschiedlichen Auffassungen gekommen, die unter III. 1. dargestellt sind.

4. Der „Neue Europäische Fahrzyklus“ als für die Grenzwertkontrolle maßgebender Rollenprüfstandtest

Die in Art. 3 Abs. 6 der Durchführungsverordnung erwähnten Prüfbedingungen, unter denen die bei der Emissionsprüfung ermittelten Werte die Grenzwerte nicht überschreiten dürfen, sind in mehreren Anhängen zur Durchführungsverordnung geregelt.[222] Anhang III betrifft die *„Prüfung der durchschnittlichen Abgasemissionen bei Umgebungsbedingungen (Prüfung Typ 1)“*. Seine Regelungen verweisen im Wesentlichen auf den in Nr. 5.3.1 der UNECE-Regelung Nr. 83 definierten Rollenprüfstandtest,[223] der gemeinhin als „Neuer Europäischer Fahrzyklus“ bezeichnet wird[224]. Vor Inkrafttreten der Durchführungsverordnung am 31. Juli 2008[225] war der NEFZ in der Richtlinie 70/220/EWG geregelt.[226]

Die Prüfung im NEFZ dauert 19 Minuten und 40 Sekunden[227] und setzt sich aus einem städtischen und einem außerstädtischen Teil mit jeweils genau festgelegtem Zeit-Weg-Profil zusammen[228]. Der Prüfzyklus wird auf dem Rollenprüfstand durchführt.[229] Die Höchstgeschwindigkeit im städtischen Teil beträgt 50 km/h, im außerstädtischen 120 km/h.[230] Die Temperatur der Prüfkammer muss zwischen 20 °C und 30 °C (Thermo- oder Temperaturfenster des NEFZ) liegen.[231] Auf dem Rollenprüfstand werden auch der Fahrwiderstand auf der Straße[232] und die Schwungmasse des Autos im Straßenverkehr[233] simuliert. Vor der Prüfung ist das Fahrzeug durch mehrfaches Fahren von Teilzyklen vorzukonditionieren und dann mindestens sechs Stunden in einem Raum einer relativ konstanten Temperatur zwischen 20 °C und 30 °C auszusetzen.[234]

Der NEFZ ist nachfolgend graphisch dargestellt:

---

[220] Art. 3 Abs. 6 VO (EG) Nr. 692/2008.

[221] Siehe 4.

[222] Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[223] Vgl. Anhang III Nr. 2.1 und 3.1 VO (EG) Nr. 692/2008; siehe 1. d).

[224] Vgl. Erwägungsgrund 15 VO (EG) Nr. 715/2007.

[225] Siehe II. 1. b).

[226] Und zwar in Nr. 5.2., 5.3 sowie Anhang III. Nach der ursprünglichen Fassung dieser Richtlinie vom 20. März 1970 (ABl. L 76 vom 6.4.1970, S. 1) bestand die „Prüfung Typ 1“ nur aus einem 13minütigen Stadtfahrzyklus mit einer Maximalgeschwindigkeit von 50 km/h (vgl. Anhang I Nr. 3.2.1.1., 3.2.1.2, 3.2.1.2.3 i. V. m. Anhang III Anlage 1). Mit der Änderungsrichtlinie 91/441/EWG vom 26. Juni 1991 (ABl. L 242 vom 30.8.91, S. 1) wurde dann der bereits durch Art. 5 der Richtlinie 89/458/EWG vom 18. Juli 1989 (ABl. L 226 vom 3.8.1989) angekündigte außerstädtische Fahrzyklus mit einer Maximalgeschwindigkeit von 120 km/h ergänzt, wodurch der Test die heutige Dauer von 19 Minuten und 40 Sekunden erhielt (vgl. Anhang I Nr. 5.3.1.2.1, Anhang III Anlage 1 Abbildung III 1.1. RL 91/441/EWG). Seitdem spricht man vom „Neuen Europäischen Fahrzyklus“. Durch die Richtlinie 93/116/EG vom 17. Dezember 1993 (ABl. L 329 vom 30.12.1993, S. 39) wurde dieser auch für die Bestimmung der CO_2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs maßgebend (vgl. Erwägungsgrund 4 Satz 2 und Anhang I Nr. 4.1). Seine heutige Gestalt erhielt der NEFZ mit der Einführung der Euro-3-Grenzwerte durch die Änderungsrichtlinie 98/69/EG vom 13. Oktober 1998 (ABl. L 350 vom 28.12.1998, S. 1; vgl. Anhang Nr. 28 bis 33). Man spricht seitdem zum Teil auch vom „Modifizierten Neuen Europäischen Fahrzyklus“ (MNEFZ).

[227] Nr. 5.3.1.2.1 UNECE-Regelung Nr. 83/ Nr. 5.3.1.2.1 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[228] Nr. 5.3.1.2.2, 5.3.1.2.3 sowie Anhang 4 Anlage 1 Nr. 1 UNECE-Regelung Nr. 83/ Nr. 5.3.1.2.2., 5.3.1.2.3 sowie Anhang 4a Nr. 6.1 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[229] Nr. 5.3.1.2 UNECE-Regelung Nr. 83/ Nr. 5.2.1.2 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[230] Anhang 4 Abbildung 1/1 UNECE-Regelung Nr. 83 /Anhang 4a Abbildung A4a/1 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[231] Anhang 4 Nr. 6.1.1 UNECE-Regelung Nr. 83/ Anhang 4a Nr. 3.1.1 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[232] Anhang 4 Anlage 3 UNECE-Regelung Nr. 83 / Anhang 4a Anlage 7 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[233] Anhang 4 Nr. 4.1.5 UNECE-Regelung Nr. 83 / Nr. 6.2.1 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[234] Anhang 4 Nr. 5.3 UNECE-Regelung Nr. 83 / Nr. 6.3 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

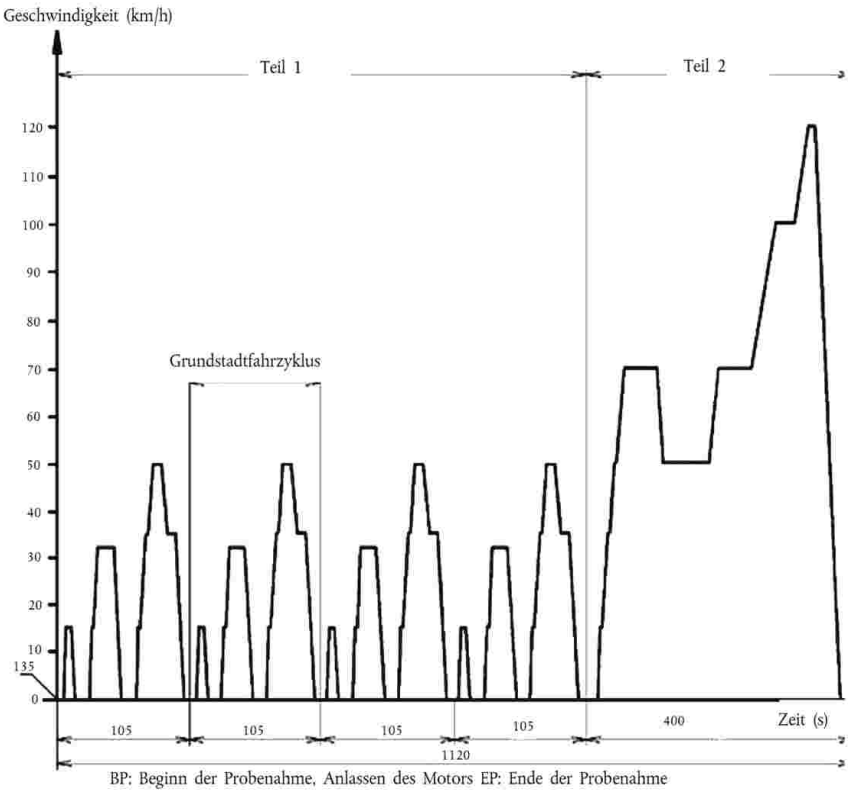

Abbildung 3: Fahrzyklus für die Prüfung Typ 1 bzw. NEFZ[235]

5. Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht des europäischen Gesetzgebers

Der europäische Gesetzgeber hat bei Erlass der Grundverordnung im Jahre 2007 berücksichtigt, dass der NEFZ das Fahrverhalten in der Praxis möglicherweise nur begrenzt abbildet. So heißt es in den Erwägungsgründen der Grundverordnung:

> *„Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, […] um sicherzustellen, dass sich die Grenzwerte auf das tatsächliche Verhalten der Fahrzeuge bei ihrer Verwendung beziehen.“*[236]

Und weiter:

> *„Die Kommission sollte prüfen, ob der Neue Europäische Fahrzyklus, der den Emissionsmessungen zugrunde liegt, angepasst werden muss. Die Anpassung oder Ersetzung des Prüfzyklus kann erforderlich sein, um Änderungen der Fahrzeugeigenschaften und des Fahrerverhaltens Rechnung zu tragen. Überprüfungen können erforderlich sein, um zu gewährleisten, dass die bei der Typgenehmigungsprüfung gemessenen Emissionen denen im praktischen Fahrbetrieb entsprechen. Der Einsatz transportabler Emissionsmesseinrichtungen und die Einführung des „not-to-exceed“-Regulierungskonzepts (der Hersteller muss gewährleisten, dass sein Fahrzeug in allen Betriebszuständen die Grenzwerte nicht überschreitet) sollten ebenfalls erwogen werden.“*[237]

[235] Anhang 4 Abbildung 1/1 UNECE-Regelung Nr. 83 /Anhang 4a Abbildung A4a/1 UNECE-Regelung Nr. 83 (F. 2015).

[236] Erwägungsgrund 12 VO (EG) Nr. 715/2007.

[237] Erwägungsgrund 15 VO (EG) Nr. 715/2007.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In Art. 14 Abs. 3 der Grundverordnung wird die EU-Kommission dementsprechend zur Beobachtung und, soweit erforderlich, Nachbesserung des gesetzlichen Regelwerkes im Wege des Komitologieverfahrens verpflichtet. Wörtlich heißt es:

> *„Die Kommission beobachtet die Verfahren, Prüfungen und Anforderungen nach Art. 5 Absatz 3 sowie die für die Emissionsmessung verwendeten Fahrzyklen. Erweist sich bei der Überprüfung, dass diese nicht mehr geeignet sind oder der Betriebspraxis nicht mehr hinreichend entsprechen, so werden sie so angepasst, dass sie den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen entsprechen. Die erforderlichen Maßnahmen zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung durch deren Ergänzung werden nach dem in Artikel 15 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.“*

6. RDE-Tests als Ergänzung zum Rollenprüfstandtest ab 2016/2017

Unter Bezugnahme auf die Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht[238] in Art. 14 Abs. 3 der Grundverordnung wurde die Durchführungsverordnung im Jahr 2016 zweimal geändert.[239] Durch diese beiden Änderungsverordnungen, die sog. ersten beiden RDE-Pakete, wurden die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass ab September 2017 für die Einhaltung von Stickoxidgrenzwerten nicht mehr allein Messungen auf dem Rollenprüfstand maßgebend sind, sondern auch Messungen bei Fahrten auf der Straße. In diesem Zusammenhang wurden die Hersteller auch zur Offenlegung ihrer Emissionsminderungsstrategien verpflichtet.

a) Hintergrund

Laut den Erwägungsgründen der beiden RDE-Verordnungen war Auslöser für die Einführung von RDE-Tests die Beobachtung, dass insbesondere die Stickoxidemissionen von Diesel-Pkw und leichten Nutzfahrzeugen in der Betriebspraxis erheblich über den im NEFZ gemessenen Emissionen liegen und die Grenzwertverschärfungen hier in der Praxis nicht zu der erhofften Emissionsreduzierung führten.[240] Bereits Anfang 2011 richtete die EU-Kommission daher eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit der Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Messung der Emissionen im Praxisbetrieb befasste. Hierbei wurden die in den Erwägungsgründen der Durchführungsanordnung[241] aufgezeigten Ansätze – Einsatz portabler Emissionsmessgeräte (PEMS) und Einführung eines Not-To-Exceed-Regelungskonzeptes (NTE) – aufgegriffen.[242]

b) Überwachungszwecke und Grenzwertkontrolle

Das erste RDE-Paket, die Verordnung (EU) Nr. 2016/427 vom 10. März 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6), ist am 31. März 2016 mit Geltung ab 1. Januar 2016 in Kraft getreten.[243] Die Verordnung schreibt die Durchführung von RDE-Tests vor und stellt klar, dass die hierbei gemessenen Emissionen nicht die einschlägigen Grenzwerte überschreiten dürfen.[244] Maßgebend sind insoweit allerdings nicht die in der Grundverordnung genannten Grenzwerte, wie sie für den Rollenprüfstandtest gelten, also beispielsweise der Euro-6-Grenzwert von 0,08 g NOx/km[245] für Diesel-Pkw. Die Grenzwerte der Grundverordnung sind vielmehr mit einem sog. Übereinstimmungs- bzw. Konformitätsfaktor (Conformity Factor – CF) zu multiplizieren. Erst das Produkt dieser beiden Faktoren ergibt dann den Grenzwert, der beim RDE-Test nicht überschritten werden darf, den sog. *Not-*

---

[238] Vgl. Erwägungsgrund 1 VO (EU) Nr. 2016/427 sowie Erwägungsgründe 3 und 7 VO (EU) Nr. 2016/646.

[239] Siehe 1. b).

[240] Vgl. Erwägungsgründe 2 und 3 VO (EU) Nr. 2016/427 sowie Erwägungsgrund 3 VO (EU) Nr. 692/2008.

[241] Erwägungsgrund 15 VO (EG) Nr. 715/2007.

[242] Vgl. Erwägungsgrund 4 VO (EU) Nr. 2016/427 sowie Erwägungsgrund 7 VO (EU) Nr. 2016/646.

[243] Art. 2 VO (EU) Nr. 2016/427.

[244] Vgl. Art. 3 Abs. 10 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 2 VO (EU) Nr. 2016/427.

[245] Siehe 2.

To-Exceed-Wert.[246] Die dadurch im Ergebnis bewirkte Grenzwerterhöhung für die Zwecke der RDE-Prüfung soll *„statistische und technische Ungenauigkeiten der Messverfahren“* auffangen.[247]

Die Höhe der Konformitätsfaktoren wurde durch das erste RDE-Paket noch nicht festgelegt, sondern erst im zweiten RDE-Paket bestimmt, der Verordnung (EU) Nr. 2016/646 vom 24. April 2016. Diese ist am 16. Mai 2016 in Kraft getreten.[248] Die Bestimmungen über die Konformitätsfaktoren sind aber erst ab September 2017 anwendbar.[249] Erst ab diesem Zeitpunkt sind RDE-Tests also für die Grenzwertkontrolle maßgebend.

Durchzuführen sind sie allerdings schon vorher, nämlich für Typgenehmigungen, die nach dem 20. April 2016 erteilt werden.[250] Diese RDE-Tests sollen ausweislich der Erwägungsgründe *„lediglich Überwachungszwecken“* dienen.[251] Die Messergebnisse sind in technischen Berichten zu dokumentieren und zum Teil im Internet zu veröffentlichen. Die vollständigen Berichte sind *„jeder interessierten Partei“* auf Anfrage binnen 30 Tagen zur Verfügung zu stellen.[252]

Nicht jeder Fahrzeugtyp muss gesondert einer eigenen RDE-Prüfung unterzogen werden. Mehrere Fahrzeugtypen mit ähnlichen Emissionsmerkmalen können vielmehr zu einer sog. PEMS-Prüffamilie zusammengefasst werden.[253] Stellt sich jedoch bei nur einem Fahrzeug heraus, dass die Emissionen oder die Leistung durch die Erfassung von ECU[254]-Daten, d. h. Daten des Motorsteuerungsgeräts,[255] beeinflusst werden, wird die gesamte PEMS-Prüffamilie als nicht konform betrachtet. Diese Funktion gilt dann als Abschalteinrichtung im Sinne von Art. 3 Nr. 10 der Grundverordnung.[256]

c) Konformitätsfaktoren

Die im zweiten RDE-Paket beschlossenen Konformitätsfaktoren betreffen nur NOx-Emissionen.[257] Sie werden ab September 2017 in zwei Stufen wirksam, wobei sie bei jeder Stufe (wie der zugrunde liegende Euro-6-Grenzwert) zunächst nur für alle neuen Fahrzeugtypen gelten und erst nach weiteren zwei Jahren für sämtliche Neufahrzeuge.

Ab 1. September 2017 gilt hiernach für neue Fahrzeugtypen grundsätzlich ein Konformitätsfaktor von 1,5 – der ab 1. September 2019 für alle Neufahrzeuge gilt. Der Hersteller kann jedoch bis längstens zum 1. Januar 2020 bzw. 1. Januar 2021 die Anwendung eines Konformitätsfaktors von 2,1 beantragen. Ab dann gilt uneingeschränkt der Konformitätsfaktor von 1,5. Das heißt, für neue Dieselfahrzeugtypen beträgt der für RDE-Tests maßgebende Not-To-Exceed-Wert ab September 2017 (bei einem entsprechenden Antrag des Herstellers) zunächst 0,168 g NOx/km[258] und verringert sich dann ab 1. Januar 2020 auf 0,12 g NOx/km[259]. Ab 1. Januar 2021 gilt dieser NTE-Wert dann für alle neuen Dieselfahrzeuge. Der für den Rollenprüfstandtest maßgebende Grenzwert beträgt während dieser ganzen Zeit durchgängig weiterhin 0,08 g NOx/km.

---

[246] Vgl. Anhang IIIA Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427.

[247] Vgl. Erwägungsgrund 6 VO (EU) Nr. 2016/427 sowie Erwägungsgrund 9 VO (EU) Nr. 2016/646.

[248] Art. 2 VO (EU) Nr. 2016/646.

[249] Vgl. Art. 3 Abs. 10 UAbs. 3 lit. a VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 2 und 3 VO (EU) Nr. 2016/646.

[250] Art. 3 Abs. 10 UAbs. 3 lit. b VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 2 VO (EU) Nr. 2016/427. Dort heißt es: „…gelten … für neue Typgenehmigungen …, die nach dem 20. Tag erteilt werden, der auf die Veröffentlichung des Anhangs IIIA im *Amtsblatt der Europäischen Union* folgt.“ Die Veröffentlichung des Anhangs IIIA im Amtsblatt erfolgte am 31. März 2016 (vgl. ABl. L 81/1).

[251] Vgl. Erwägungsgrund 5 VO (EU) Nr. 2016/427.

[252] Art. 3 Abs. 10 lit. b und Anhang IIIA Nr. 3.1.3 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 2 und 5 VO (EU) Nr. 2016/427.

[253] Anhang IIIA Anlage 1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427.

[254] Electronic Control Unit.

[255] Anhang IIIA Nr. Nr. 1.3 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427.

[256] Anhang IIIA Nr. 4.4 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427.

[257] Vgl. Anhang IIIA Nr. 2.1.1 und 2.1.2 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 6 VO (EU) Nr. 2016/646.

[258] 0,08 g/km x 2,1.

[259] 0,08 g/km x 1,5.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Konformitätsfaktor	Für alle neuen Typen	Für alle neuen Fahrzeuge
1,5 (auf Antrag 2,1)	Ab 1. September 2017	Ab 1. September 2019
1,5	Ab 1. Januar 2020	Ab 1. Januar 2021

Abbildung 4: Konformitätsfaktoren

Die zweistufige Einführung des Konformitätsfaktors – erst 2,1, dann 1,5 – soll es den Herstellern ermöglichen, sich allmählich an die RDE-Vorschriften anpassen zu können. Der endgültige Konformitätsfaktor von 1,5 hat nur noch die Funktion einer *„Marge zur Berücksichtigung der zusätzlichen Messunsicherheiten beim Einsatz von portablen Emissionsmesssystemen (PEMS)“*.[260] Die Kommission hat die *„angemessene Höhe des endgültigen Übereinstimmungsfaktors jährlich mit Blick auf den technischen Fortschritt“* zu überprüfen.[261]

d) Transferfunktion

Ein weiterer Faktor, von dem die Bestimmung des NTE-Wertes theoretisch abhängig ist, ist die sog. Übertragungs- oder Transferfunktion. Da sie nach geltender Rechtslage „1“ beträgt,[262] wirkt sie sich jedoch praktisch (noch) nicht aus.[263] Es handelt sich vielmehr um eine im geltenden Regelwerk bereits definierte künftige Regelungsoption.

Sie soll zum einen eine (noch) bessere Berücksichtigung der statistischen und technischen Ungewissheiten des Messverfahrens ermöglichen. Zum anderen soll mit der Transferfunktion dem Umstand Rechnung getragen werden können, dass Fahrbedingungen, die während einzelner PEMS-Fahrten auftreten, möglicherweise nicht vollständig den normalen Betriebsbedingungen des Fahrzeugs entsprechen, z. B. im Hinblick auf Fahrdynamik und Arbeitslast. Solche Parameter sollen deshalb über die Transferfunktion in die Berechnung des endgültigen NTE-Wertes einfließen.[264]

Nach dem Wortlaut der geltenden Regelung darf von der Transferfunktionsoption allerdings nur Gebrauch gemacht, also der geltende Wert „1“ nur dann geändert werden, wenn sich dies *„nicht nachteilig auf die Umwelt und auf die Wirksamkeit der RDE-Prüfverfahren auswirkt.“*[265]

e) Testbedingungen

Bereits im ersten RDE-Paket wurde klargestellt, dass die RDE-Prüfung *„unter normalen Fahrmustern und -bedingungen und mit normaler Nutzlast“* durchzuführen ist und *„repräsentativ für den Betrieb der Fahrzeuge auf ihren tatsächlichen Fahrtrouten mit normaler Belastung sein“* muss.[266] Mit dem RDE-Prüfverfahren sollen, wie es in den Erwägungsgründen zum zweiten RDE-Paket heißt, einerseits *„möglichst alle Fahrsituationen abgedeckt werden“*. Andererseits soll jedoch auch *„vermieden werden, dass die geprüften Fahrzeuge auf verzerrte Weise gefahren werden, d.h. mit der Absicht, das Bestehen oder Durchfallen des Fahrzeugs bei der Prüfung nicht aufgrund seiner technischen Eigenschaften, sondern aufgrund extremer Fahrmuster zu bewirken.“*[267]

---

[260] Erwägungsgrund 10 VO (EU) Nr. 2016/646.

[261] Erwägungsgrund 14, siehe auch Anhang IIIA Nr. 2.1.1 VO (EU) Nr. 2016/646.

[262] Vgl. Anhang IIIA Nr. 2.1.3 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 6 VO (EG) Nr. 2016/646.

[263] Die Formel für die Bestimmung des NTE-Wertes lautet: NTE = Euro-6-Wert x Konformitätsfaktor x Transferfunktion (vgl. Anhang IIIA Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 6 VO (EG) Nr. 2016/646.

[264] Vgl. Erwägungsgrund 12 VO (EU) Nr. 2016/646.

[265] Anhang IIIA Nr. 2.1.3 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 6 VO (EG) Nr. 2016/646.

[266] Anhang IIIA Nr. 4.1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427.

[267] Erwägungsgrund 11 VO (EU) Nr. 2016/646.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dementsprechend geben die beiden RDE-Pakete Rahmenbedingungen für die RDE-Prüfung vor. Diese betreffen z. B. die Fahrzeugnutzlast, die Umgebungsbedingungen, die Fahrdynamik, den Zustand des Fahrzeugs, die Fahrtstrecke und den Kraftstoff.[268]

So muss beispielsweise die Außentemperatur für den normalen Prüfbereich zwischen 0 °C und 30 °C liegen.[269] Die Prüfung soll grundsätzlich höchstens 700 Meter über dem Meeresspiegel durchgeführt werden.[270] Die Fahrtstrecke hat sich in der Stadt, auf Landstraßen und auf Autobahnen zu befinden.[271] Die verschiedenen Fahrtstrecken sollen jeweils ungefähr ein Drittel der zurückgelegten Gesamtstrecke beanspruchen.[272] Für die einzelnen Streckenabschnitte sind Richtgeschwindigkeiten vorgegeben: So soll die Durchschnittsgeschwindigkeit in der Stadt zwischen 15 und 40 km/h liegen und der Stadtbetrieb muss mehrere Haltezeiten von 10 Sekunden umfassen.[273] Die Fahrt soll zwischen 60 und 90 Minuten dauern und pro Teilstrecke sollen mindestens 16 km zurückgelegt werden.[274]

f) Beschränkung auf Stickoxidemissionen

Eine Grenzwertkontrolle mittels RDE-Tests ist nach geltender Rechtslage nur in Bezug auf NOx-Emissionen möglich, da nur hierfür Konformitätsfaktoren festgelegt sind.[275] Für die Partikelzahl ist eine Grenzwertkontrolle ebenfalls vorgesehen, es steht aber noch die Festlegung des Konformitätsfaktors aus.[276] Dies soll durch das sog. dritte RDE-Paket, welches am 20. Dezember 2016 den „Technischen Ausschuss – Kraftfahrzeuge“ passiert hat, ebenfalls mit Wirkung ab September 2017 erfolgen.[277] Die Kohlenmonoxidemissionen werden bei der RDE-Prüfung zwar aufgezeichnet und gemessen, es findet nach geltender Rechtslage aber keine Grenzwertkontrolle statt.[278]

g) Erweiterte Dokumentationspflichten der Hersteller

Um mit Blick auf *„jüngste Ereignisse“* die Durchsetzung des Verbots von Abschalteinrichtungen in Art. 5 Abs. 2 der Grundverordnung zu verstärken,[279] wurden den Herstellern im zweiten RDE-Paket schließlich erweiterte Dokumentationspflichten in Bezug auf ihre Emissionsstrategien auferlegt.[280]

Dazu zählt zum einen die sog. Standard-Emissionsstrategie (Base Emission Strategy – BES), die über den gesamten Drehzahl- und Lastbereich des Motors aktiv ist, solange keine zusätzlichen Emissionsstrategien aktiviert sind.[281] Neben der BES muss der Hersteller auch Informationen über den Betrieb aller zusätzlichen Emissionsstrategien (Auxiliary Emission Strategy – AES) offenlegen. Diese werden in Abhängigkeit von spezifischen Umwelt- oder Betriebsbedingungen aktiviert und ersetzen oder ändern die Standard-Emissionsstrategie so

---

[268] Anhang IIIA Nr. 4 ff. VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427 und des Art. 1 Nr. 6 VO (EU) Nr. 2016/646.

[269] Anhang IIIA Nr. 5.2.4 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 427/2016.

[270] Anhang IIIA Nr. 5.2.2. VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 427/2016.

[271] Anhang IIIA Nr. 6 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 427/2016.

[272] Anhang IIIA Nr. 6.6 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 427/2016.

[273] Anhang IIIA Nr. 6.8. VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 646/2016.

[274] Anhang IIIA Nr. 6.10 sowie 6.12 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 427/2016.

[275] Siehe c).

[276] Vgl. Anhang IIIA Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427 und des Art. 1 Nr. 6 VO (EU) Nr. 2016/646.

[277] Vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 20. Dezember 2016: „Commission welcomes Member States' agreement to further tighten car emissions testing in order to fight air pollution" (Internetnachweis: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9043, letzter Zugriff am 7. Februar 2017).

[278] Vgl. Anhang IIIA Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 5 VO (EU) Nr. 2016/427 und des Art. 1 Nr. 6 VO (EU) Nr. 2016/646.

[279] Erwägungsgrund 5 VO (EU) Nr. 2016/646.

[280] Vgl. Art. 5 Abs. 11 und 12 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 4 VO (EU) Nr. 2016/646.

[281] Legaldefinition in Art. 2 Nr. 43 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 1 VO (EU) Nr. 2016/646.

lange, wie diese Bedingungen anhalten[282]. Der Hersteller muss die von jeder AES veränderten Parameter ebenso beschreiben wie die Grenzen, innerhalb derer die AES arbeiten. Außerdem muss er Angaben darüber machen, welche AES und BES unter den Bedingungen des Prüfverfahrens voraussichtlich aktiv sind.

7. Vorschlag für einen neuen Rollenprüfstandtest ab September 2017: WLTP

Unter Berufung auf ihre Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht aus Art. 14 Abs. 3 der Grundverordnung[283] schlug die EU-Kommission dem „Technischen Ausschuss – Kraftfahrzeuge“ vor, den NEFZ durch einen neuen Rollenprüfstandtest zu ersetzen: Die WLTP bzw. *Worldwide harmonised Light-duty vehicles Test Procedure*. Der TCMV stimmte dem entsprechenden Verordnungsentwurf am 14. Juni 2016 zu; die Kommission kündigte an, ihn, wie es die Regelungen über das Komitologieverfahren vorsehen,[284] an den Rat und das Europäische Parlament weiterzuleiten.[285]

Die WLTP wurde seit 2008 auf der Ebene der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa entwickelt und als „Globale Technische Regelung“ (GTR) Nr. 15[286] durch das Weltforum für die Harmonisierung der Regelungen für Kraftfahrzeuge (WP. 29) im März 2014 angenommen.[287] Sie erhebt den Anspruch, realitätsnäher als der NEFZ zu sein.[288] Nach dem Verordnungsentwurf der Kommission soll die WLTP den NEFZ ab September 2017, also parallel zur Einführung der RDE-Grenzwertkontrollen,[289] schrittweise ersetzen. Ab September 2017 soll die WLTP zunächst für alle neuen Typgenehmigungen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen gelten, ab September 2018 dann generell für alle neuen Pkw und alle neuen leichten Nutzfahrzeuge.[290]

Die WLTP gilt für CO_2-Emissionen und für Schadstoffemissionen,[291] zielt aber in erster Linie darauf ab, realistischere Informationen über CO_2-Emissionen und den Kraftstoffverbrauch zu erlangen[292].

8. Kohlendioxidemissionen und Kraftstoffverbrauch

Kohlendioxidemissionen gelten nicht als Schadstoffemissionen, sondern als umweltschädliches Treibhausgas und sind – anders als Kohlenmonoxid- und Stickoxidemissionen – in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 nicht mit einem Grenzwert belegt, der bei den im Typgenehmigungsverfahren durchzuführenden Tests einzuhalten wäre. An den CO2-Ausstoß bzw. den Kraftstoffverbrauch knüpfen eine Reihe von Vorschriften an, die dem

---

[282] Legaldefinition in Art. 2 Nr. 43 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 1 VO (EU) Nr. 2016/646.

[283] Vgl. die Eingangsformel des Entwurfs der „Verordnung (EU) …/… der Kommission vom XXX zur Ergänzung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission sowie der Verordnung (EU) Nr. 1230/2012 der Kommission und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008“ (im Folgenden: WLTP-Verordnungsentwurf; Internetnachweis: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.documentdetail&Dos_ID=12926&ds_id=45884&version=2&page=1&AttLang=de, letzter Zugriff am 16. Januar 2017).

[284] Siehe 1. b).

[285] Daily News der Europäischen Kommission vom 15. Juni 2016 (Internetnachweis: http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-16-2223_de.htm, letzter Zugriff am 28. November 2016). In BR-Drs. 60/17 vom 27. Januar 2017 (Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes) heißt es, dass die Verabschiedung der WLTP-Verordnung voraussichtlich im Mai 2017 erfolgen werde (ebd., S. 1, 6).

[286] *Global technical regulation* No. 15 (GTR No. 15) (Internachweis: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp29/wp29r-1998agr-rules/ECE-TRANS-180a15e.pdf, letzter Zugriff am 16. Januar 2017).

[287] Vgl. Erwägungsgrund 4 des WLTP-Verordnungsentwurfs und GTR No. 15, *Statement of technical rationale and justification*, Rn. 6 ff.

[288] Vgl. GTR No 15, *Statement of technical rationale and justification*, Rn. 19.

[289] Siehe 6.

[290] Vgl. Erwägungsgrund 9 sowie Art. 15 Abs. 2 und 3 des WLTP-Verordnungsentwurfs.

[291] Erwägungsgrund 6 des WLTP-Verordnungsentwurfs.

[292] Erwägungsgründe 2 und 5 des WLTP-Verordnungsentwurfs. CO_2-Messungen bei Straßenfahrten (RDE) werden als noch nicht ausreichend genau und reproduzierbar angesehen (vgl. MAT A BMUB-2-2, Ordner 73, Bl. 3 [9], Unterlage der BUMB-Fachreferate IG I 3, IG I 5 und IG I 6 vom 7. April 2016 zur Vorbereitung der Bundesministerin auf ein Interview).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ziel der Reduzierung des Treibhausgases Kohlendioxid dienen: durch Verbraucherinformation, durch steuerliche Anreize zum Erwerb verbrauchsarmer Fahrzeuge und durch die Festlegung sog. Flottenzielwerte.

So ist der Hersteller nach der Grundverordnung verpflichtet, in einem Schriftstück, das dem Fahrzeugkäufer beim Kauf ausgehändigt wird, Angaben über die Kohlendioxidemissionen und den Kraftstoffverbrauch zu machen.[293] Ferner müssen Verkäufer und Aussteller von Neuwagen dafür Sorge tragen, dass ein Hinweis auf diesen sog. offiziellen Kraftstoffverbrauch bzw. diese sog. offiziellen spezifischen CO_2-Emissionen am Fahrzeug oder in dessen unmittelbarer Nähe deutlich sichtbar angebracht ist. Des Weiteren sind diese Angaben auch in Form eines Aushangs am Verkaufsort zugänglich zu machen.[294] Die Hersteller sind außerdem verpflichtet, einen einheitlichen Leitfaden über den Kraftstoffverbrauch und die CO_2-Emissionen erstellen zu lassen, der in gedruckter Form an Händler, Verbraucher und sonstige Interessenten zu verteilen und im Internet zur Verfügung zu stellen ist.[295] Werbeschriften müssen unmissverständliche Angaben zum offiziellen Kraftstoffverbrauch und zu den offiziellen Kohlendioxidemissionen enthalten.[296]

Die Höhe der im Typgenehmigungsverfahren ermittelten CO_2-Emissionen wirkt sich in der Bundesrepublik, wie erwähnt, auf die Höhe der Kraftfahrzeugsteuer aus,[297] die von demjenigen zu entrichten ist, auf den das Fahrzeug zugelassen ist[298]. So wird bei Pkw, die ab dem 1. Januar 2014 erstmalig zugelassen wurden, für jedes Gramm Kohlendioxid pro Kilometer, welches den Freibetrag von 95 g/km überschreitet, ein Betrag von zwei Euro fällig.[299]

Der im Typgenehmigungsverfahren ermittelte CO_2-Wert ist schließlich im Rahmen des Flottenzielwertkonzepts der EU[300] von Bedeutung. Hiernach sollen die Kohlendioxidemissionen aller neuen Pkw in der EU seit dem Jahr 2012 im Durchschnitt nicht über 130 g/km liegen und ab 2020 nicht über 95 g/km.[301] Für neue leichte Nutzfahrzeuge lauten die entsprechenden Zielvorgaben 175 g/km und 147 g/km.[302] Diese Zielvorgaben werden jedes Jahr auf die einzelnen Hersteller heruntergebrochen. Dies geschieht mithilfe einer Formel, welche die Menge und das Gewicht der im Kalenderjahr zugelassenen Neuwagen des Herstellers berücksichtigt. Hieraus resultiert eine speziell auf jeden Hersteller zugeschnittene *„Zielvorgabe für die spezifischen Emissionen“* in g/km.[303] Dabei handelt es sich (anders als bei den Schadstoffemissionen) nicht um einen Grenzwert, den jedes einzelne Neufahrzeug einhalten muss, sondern um einen Durchschnittswert, der auf die Gesamtzahl der Neuwagenflotte des Herstellers bezogen ist. Überschreitungen dieses Wertes bei einigen Fahrzeugen des Herstellers können also dadurch ausgeglichen werden, dass genügend andere seiner Fahrzeuge den Wert in ausreichendem Maße unterschreiten.[304] Als Anreiz zur Herstellung besonders verbrauchsarmer Fahrzeuge werden solche, deren CO_2-

---

[293] Art. 4 Abs. 3 VO (EG) Nr. 715/2007.

[294] § 3 Abs. 1 der (deutschen) Verordnung über Verbraucherinformationen zu Kraftstoffverbrauch, CO_2-Emissionen und Stromverbrauch neuer Personenkraftwagen (Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung - Pkw-EnVKV), welche der Umsetzung der Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO_2-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen (ABl. L 12/16) dient.

[295] § 4 Abs. 1 PKW-EnVKV.

[296] § 5 Abs. 1 PKW-EnVKV.

[297] Vgl. § 8 Nr. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 2 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes (KraftStG).

[298] § 7 Nr. 1 KraftStG.

[299] § 8 Nr. 1 KraftStG i. V. m. § 9 Abs. 1 Nr. 2 lit. b, cc KraftStG. Bei Pkw, die ab dem 1. Januar 2012 erstmalig zugelassen wurden, beträgt der Freibetrag 110g/km, bei solchen, die ab dem 31. Dezember 2011 zugelassen wurden, 120g/km (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 2 b lit. b, aa und bb KraftStG).

[300] Vgl. Verordnung (EG) Nr. 443/2009 vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (ABl. L 140 vom 5.6.2009, S. 1), Verordnung (EU) Nr. 510/2011 vom 11. Mai 2011 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue leichte Nutzfahrzeuge im Rahmen des Gesamtkonzepts der Union zur Verringerung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (ABl. L 145 vom 31.5.2011, S. 1) sowie Verordnung (EU) Nr. 333/2014 vom 11. März 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 (ABl. L 103 vom 5.4.2014, S. 15).

[301] Vgl. Art. 1 VO (EG) Nr. 443/2009; Art. 1 Nr. 2 VO (EU) Nr. 501/2011.

[302] Vgl. Art. 1 VO (EG) Nr. 510/2011.

[303] Vgl. Art. 4 UAbs. 1, Anhang I VO (EG) Nr. 443/2009.

[304] Vgl. Erwägungsgrund 19 VO (EG) Nr. 443/2009.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Emissionen unter 50 g/km liegen, bei der Berechnung des Durchschnitts mehrfach berücksichtigt.[305] Zwischen 2012 und 2015 sind diese Zielvorgaben für die Hersteller schrittweise verbindlich geworden.[306] Überschreitet ein Hersteller die für ihn geltende Zielvorgabe, muss er an die EU eine Abgabe entrichten, deren Höhe vom Ausmaß der Überschreitung abhängt. Die Kommission veröffentlicht jährlich eine Liste, in der für jeden Hersteller über die Einhaltung der CO_2-Zielvorgabe berichtet wird.[307]

Der durchschnittliche Kraftstoffverbrauch ist im Typgenehmigungsverfahren aus den CO_2-Emissionen zu berechnen.[308] Diese wiederum sind im für das Typgenehmigungsverfahren maßgebenden Rollenprüfstandtest zu messen[309] – nach bisheriger Rechtslage also im NEFZ,[310] ab September 2017 voraussichtlich in der WLTP[311]. Dabei wird im Rahmen des NEFZ für den innerstädtischen und für den außerstädtischen Teil jeweils ein separater Durchschnittsverbrauch berechnet.[312]

9. EG-Typgenehmigungsverfahren

Das EG-Typgenehmigungsverfahren ist in der Richtlinie 2007/46/EG vom 5. September 2007, der sog. Rahmenrichtlinie, geregelt.[313] Ihrer Umsetzung in deutsches Recht dient die EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV).

a) EG-Typgenehmigung

Mit der EG-Typgenehmigung bescheinigt ein Mitgliedstaat, dass ein Typ eines Fahrzeugs, eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit, den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen der Rahmenrichtlinie und der in ihrem Anhang IV oder XI aufgeführten Rechtsakte entspricht.[314] Zu den in Anhang IV der Richtlinie 2007/46/EG aufgeführten Rechtsakten gehört auch die Grundverordnung[315] mit ihren oben dargestellten Vorschriften über Schadstoffemissionsgrenzwerte[316] und über die Ermittlung des durchschnittlichen CO_2-Ausstoßes und Kraftstoffverbrauchs[317] sowie mit ihrem grundsätzlichen Verbot einer Abschalteinrichtung[318]. Nur wenn die Anforderungen der Rahmenrichtlinie erfüllt sind, dürfen die Mitgliedstaaten die Typgenehmigung erteilen[319] und die Zulassung, den Verkauf oder die Inbetriebnahmen von Fahrzeugen gestatten[320]. Dementsprechend ist nach deutschem Recht das Vorliegen einer EG-Typgenehmigung

---

[305] Vgl. Art. 5 VO (EG) Nr. 443/2009. Man spricht hier auch von *„Supercredits*".

[306] Art. 4 VO (EG) Nr. 443/2009. Das schrittweise Vorgehen in Art. 4 UAbs. 2 wird auch als „*Phasing-in*" bezeichnet. Ab 2020 beginnt ein neues (wenn auch kürzeres) „Phasing-in", da dann strengere EU-Flottenvorgaben in Kraft treten, die wiederum zu strengeren Zielvorgaben für die Hersteller führen (vgl. Art. 1 Nr. 4 VO [EU] Nr. 333/2014).

[307] Art. 10 VO (EG) Nr. 443/2009.

[308] Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 und Anhang XII Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 715/2007 i. V. m. Nr. 5.2.3 der UNECE-Regelung Nr. 101.

[309] Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 und Anhang XII Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 715/2007 i. V. m. Abs. 5.2.1 und Anhang 6 Nr. 1.1 der UNECE-Regelung Nr. 101, die auf die Typ-1-Prüfung der UNECE-Regelung Nr. 83 in ihrer jeweils zum Zeitpunkt der Erteilung der Typgenehmigung geltenden Fassung verweist.

[310] Siehe 4.

[311] Siehe 7.

[312] Anhang 6 Nr. 1.2 UNECE-Regelung Nr. 101.

[313] Diese Richtlinie hat mit Wirkung zum 29. April 2009 die Vorgängerrichtlinie 70/156/EWG vom 6. Februar 1970 aufgehoben (siehe 1. c). Die ebenfalls das Typgenehmigungsverfahren betreffende Richtlinie 70/220/EWG vom 20. März 1970 (ABl. L 76/1) wurde mit Wirkung zum 2. Januar 2013 durch Art. 17 Abs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007 aufgehoben.

[314] Art 3 Nr. 5 RL 2007/46/EG.

[315] Vgl. Anhang 4 Nr. 2a RL 2007/46/EG, der die VO (EG) Nr. 715/2007, also die Grundverordnung, nennt.

[316] Siehe 2. bis 4. und 6.

[317] Siehe 8.

[318] Siehe 3.

[319] Art. 4 Abs. 2 RL 2007/46/EG; § 4 Abs. 4 EG-FGV.

[320] Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 RL 2007/46/EG.

– im Sinne eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt[321] – grundsätzlich Voraussetzung dafür, dass Fahrzeuge dieses Typs eine Zulassung erhalten und auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden können.[322]

Umgekehrt ist die EG-Typgenehmigung grundsätzlich zu erteilen, wenn die Anforderungen der Rahmenrichtlinie erfüllt sind.[323] Nur wenn ein Mitgliedstaat feststellt, dass der Typ zwar den erforderlichen Bestimmungen entspricht, aber dennoch ein *„erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr darstellt oder die Umwelt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährdet“*, kann er die Erteilung der Typgenehmigung ausnahmsweise verweigern. In diesem Fall muss er den anderen EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission unverzüglich ausführliche Unterlagen mit einer Begründung seiner Entscheidung und Belegen für seine Feststellungen übermitteln.[324]

Die Geltung der EG-Typgenehmigung beschränkt sich nicht auf das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, von dem sie erteilt wurde, sondern gilt in der gesamten EU und im gesamten Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).[325]

b) Antrag

Die Typgenehmigung ist vom Hersteller bei der vom Mitgliedstaat zu benennenden[326] Genehmigungsbehörde zu beantragen.[327] Das ist in Deutschland das Kraftfahrt-Bundesamt.[328] Außerhalb der EU oder des Europäischen Wirtschaftsraumes[329] ansässige Hersteller müssen für die Zwecke des Typgenehmigungsverfahrens einen in der EU oder im EWR ansässigen Bevollmächtigten benennen, der sie bei der Genehmigungsbehörde vertritt.[330] Für ein und denselben Fahrzeugtyp kann nur ein einziger Antrag in nur einem einzigen Mitgliedstaat gestellt werden.[331] In dem Antrag hat der Antragsteller dem KBA daher zu erklären, dass für denselben Typ in einem anderen Mitgliedstaat eine EG-Typgenehmigung nicht beantragt worden ist.[332] Darüber hinausgehende Regelungen, die einen Hersteller daran hindern würden, die Genehmigung in einem Mitgliedstaat seiner Wahl zu beantragen, finden sich in der Rahmenrichtlinie und den sie umsetzenden deutschen Vorschriften nicht.

Mit seinem Antrag muss der Hersteller Unterlagen vorlegen, in denen der zu genehmigende Fahrzeugtyp nach gesetzlich festgelegten Kriterien zu beschreiben ist.[333] Die Genehmigungsbehörde kann weitere Unterlagen anfordern, die für ihre Entscheidung erforderlich sind.[334]

Teil der vom Hersteller mit dem Antrag vorzulegenden sog. Beschreibungsmappe sind auch Angaben zu Maßnahmen gegen Luftverunreinigung[335] sowie zu CO_2-Emissionen und zum Kraftstoffverbrauch[336]. Bei den *„Maßnahmen gegen Luftverunreinigung“* ist unter dem Punkt *„Zusätzliche Einrichtungen zur Abgasreinigung“* mit-

---

[321] Vgl. Sachverständiger *Brenner*, Gutachten, S. 4.

[322] § 3 Abs. 1 Satz 1 und 2 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV). Die Zulassung kann auch erteilt werden, wenn eine sog. Einzelgenehmigung vorliegt. Dies ist eine in der Rahmenrichtlinie vorgesehene Alternative zur Typgenehmigung für Einzelausführungen (vgl. Art. 3 Nr. 6 RL 2007/46/EG).

[323] Art. 9 Abs. 1 lit. a RL 2007/46/EG; Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[324] Art. 8 Abs. 3 RL 2007/46/EG.

[325] Vgl. § 21a Abs. 1 und 1a StVZO; Sachverständige *Brenner*, Gutachten, S. 5 f.; *Dr. Neumann*, Gutachten, S. 20.

[326] Art. 4 Abs. 4 RL 2007/46/EG.

[327] Art. 6 Abs. 6 Satz 1 RL 2007/46/EG, § 3 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV.

[328] § 2 EG-FGV, § 3 Abs. Nr. 1 lit. a KBAG.

[329] Vgl. Erwägungsgrund 2 und Art. 1 Nr. 1 des Beschlusses des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 6/2012 vom 10. Februar 2012 zur Änderung von Anhang II (Technische Vorschriften, Normen, Prüfung und Zertifizierung) des EWG-Abkommens (ABl. L 161 vom 12.6.2012, S. 10).

[330] Art. 5 Abs. 3 RL 2007/46/EG, § 3 Abs. 5 Satz 2 EG-FGV.

[331] Art. 6 Abs. 6 Satz 2 RL 2007/46/EG.

[332] § 4 Abs. 1 Satz 2 EG-FGV.

[333] Art. 6 Abs. 2 bis 4 RL 2007/46/EG.

[334] Art. 6 Abs. 7 RL 2007/46.

[335] Art. 6 Abs. 3 i. V. m. Anhang I Nr. 3.2.12 RL 2007/46.

[336] Art. 6 Abs. 3 i. V. m. Anhang I Nr. 3.5 RL 2007/46.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zuteilen, ob das Fahrzeug über einen Katalysator, eine Sauerstoffsonde, eine Lufteinblasung, eine Abgasrückführung, eine Anlage zur Begrenzung der Verdunstungsemissionen, einen Partikelfilter und ein On-Board-Diagnosesystem (OBD) verfügt.[337] Das Vorhandensein einer Abschalteinrichtung wird nicht ausdrücklich abgefragt. In einer Regelung, die ausschließlich für schwere Nutzfahrzeuge gilt, fallen diese unter den Punkt *„Andere Einrichtung (Beschreibung/Wirkungsweise): …“*[338]; für Pkw ist dies jedoch nicht konkret geregelt.

Speziell bei Dieselfahrzeugen ist (anstelle der hier entfallenden „Prüfung Typ 6“) bei der Beantragung außerdem zu belegen, dass die NOx-Nachbehandlungseinrichtung bei einem Kaltstart bei - 7 °C innerhalb von 400 Sekunden eine für das ordnungsgemäße Arbeiten ausreichend hohe Temperatur erreicht. Darüber hinaus müssen Angaben zur Arbeitsweise des Abgasrückführungssystems (AGR) einschließlich ihres Funktionierens bei niedrigen Temperaturen gemacht werden, die auch eine Beschreibung etwaiger Auswirkungen auf die Emissionen umfassen. Die Typgenehmigung darf nicht erteilt werden, wenn die vorgelegten Unterlagen nicht hinreichend nachweisen, dass die Nachbehandlungseinrichtung tatsächlich innerhalb des genannten Zeitraums eine für das ordnungsgemäße Funktionieren hohe Temperatur erreicht.[339]

Die durch das zweite RDE-Paket eingeführten, seit dem 26. April 2016 geltenden erweiterten Dokumentationspflichten zu den Emissionsstrategien wurden bereits dargestellt.[340] Das dritte RDE-Paket, eine im Komitologieverfahren[341] zu verabschiedende Verordnung, die am 20. Dezember 2016 den „Technischen Ausschuss – Kraftfahrzeuge“ passiert hat,[342] sieht vor, diese Dokumentationspflichten nochmals zu verschärfen. Der Hersteller muss dann eine streng vertraulich zu behandelnde erweiterte Dokumentation in Bezug auf alle zusätzlichen Emissionsstrategien vorlegen. Diese muss auch eine Erklärung umfassen, dass das Fahrzeug keine Abschalteinrichtung enthält, die nicht von den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen abgedeckt ist.[343]

c) Prüfung

Nach der Durchführungsverordnung *„weist der Hersteller nach, dass die Fahrzeuge den Prüfanforderungen entsprechen, die in den Anhängen III bis VII, X bis XII, XIV und XVI dieser Verordnung genannt sind“*[344] Im Anhang III ist die Prüfung der Abgase im NEFZ beschrieben,[345] im Anhang XII die Ermittlung der CO_2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs (ebenfalls im NEFZ)[346] und – seit 2016 – im Anhang IIIa die Nachprüfung der Emissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb (also RDE-Tests)[347]. In der Rahmenrichtlinie heißt es insoweit, dass die Einhaltung der technischen Vorschriften der Rahmenrichtlinie und der in ihrem Anhang IV aufgeführten Rechtsakte – wozu auch die Grundverordnung mit ihren Schadstoffgrenzwerten, ihrem Abschalteinrichtungsverbot und ihrem Gebot zur Angabe der CO_2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs gehört[348] – durch *„geeignete Prüfungen nachgewiesen“* werden.[349] *„Die Prüfverfahren“*, so heißt es dort weiter, *„werden in den einzelnen Rechtsakten beschrieben.“*[350] Damit verweist also auch die Rahmenrichtlinie auf die eingangs erwähnten, in den Anhängen der Durchführungsverordnung geregelten Prüfverfahren, also den NEFZ,

---

[337] Art. 6 Abs. 3 i. V. m. Anhang I Nr. 3.2.12.2 bis 3.2.12.2.7 RL 2007/46.

[338] Art. 6 Abs. 3 i. V. m. Anhang I Nr. 3.2.12.2.8 RL 2007/46.

[339] Art. 3 Abs. 9 VO (EG) Nr. 692/2008.

[340] Siehe 6. g).

[341] Siehe 1. b).

[342] Siehe 6. f).

[343] Vgl. Bekanntmachung der Kommission vom 26. Januar 2017 – Leitlinien für die Bewertung zusätzlicher Emissionsstrategien und des Vorhandenseins von Abschalteinrichtungen im Hinblick auf die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, S. 5 f. (Internetnachweis: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/21151, letzter Zugriff am 10. Februar 2017).

[344] Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[345] Siehe 4.

[346] Siehe 8.

[347] Siehe 6.

[348] Siehe 2., 3. und 8.

[349] Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2007/46/EG.

[350] Art. 11 Abs. 1 UAbs. 2 RL 2007/46/EG.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

was die Einhaltung der Schadstoffgrenzwerte und die Ermittlung der CO_2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs angeht, sowie, was die Einhaltung der NOx-Grenzwerte ab September 2017 anbelangt, außerdem auf das RDE-Testverfahren. Ein gesondertes, ausdrücklich auf die Entdeckung von unzulässigen Abschalteinrichtungen zugeschnittenes Prüfverfahren ist im Regelwerk nicht vorgesehen. Die für Typgenehmigungen ab Ende April 2016 durchzuführenden RDE-Tests sollen jedoch auch *„Überwachungszwecken“* dienen, bis zum Einsetzen der Grenzwertkontrolle ab September 2017 sogar ausschließlich.[351]

Die Durchführung dieser Prüfungen obliegt nach der Rahmenrichtlinie den *„benannten Technischen Diensten“*.[352] Diese müssen einschlägige Fähigkeiten, spezifisches Fachwissen und Erfahrungen in den speziellen Bereichen nachweisen, die von der Rahmenrichtlinie und den von ihr in Bezug genommenen Rechtsakten erfasst werden.[353] Die Anerkennung als Technischer Dienst ist eine behördliche Entscheidung, für die in Deutschland das KBA zuständig ist.[354] Die Genehmigungsbehörde kann auch selbst als Technischer Dienst fungieren.[355] Die Rahmenrichtlinie schreibt vor, dass die der Anerkennung zugrunde liegende Bewertung nach höchstens drei Jahren zu überprüfen ist.[356] Das KBA kann nach der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung *„jederzeit“* die Erfüllung der Anerkennungskriterien überprüfen.[357] Die mit der Überprüfung beauftragten Personen sind befugt, Grundstücke und Geschäftsräume des Technischen Dienstes während der Geschäfts- und Betriebszeiten zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen und in die vorgeschriebenen Aufzeichnungen Einsicht zu nehmen.[358] Die von einer Genehmigungsbehörde anerkannten Technischen Dienste sind der EU-Kommission mitzuteilen, welche sie auf ihrer Homepage veröffentlicht.[359] In Deutschland als Technischer Dienst anerkannt sind z. B. die TÜV Nord Mobilität GmbH & Co. KG, das ADAC Technik Zentrum und das DEKRA Automobil Test Center.[360]

Die Technischen Dienste führen die Prüfungen und Inspektionen entweder selbst in eigenen Einrichtungen durch oder beaufsichtigen die in Einrichtungen des Herstellers oder eines Dritten durchgeführten Prüfungen.[361] Die Prüfungen werden grundsätzlich an Fahrzeugen durchgeführt, die für den Typ, für den die Genehmigung erteilt wird, repräsentativ sind.[362] Der Hersteller ist verpflichtet, der Genehmigungsbehörde die Zahl von Fahrzeugen zur Verfügung zu stellen, die für die ordnungsgemäße Durchführung des Typgenehmigungsverfahrens erforderlich ist.[363]

Auf der Grundlage des Prüfberichts des Technischen Dienstes trifft die Genehmigungsbehörde ihre Entscheidung über die Erteilung der Typgenehmigung. Die EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung sieht die Möglichkeit vor, dass der Hersteller schon mit dem Antrag einen Prüfbericht eines benannten Technischen Dienstes vorlegen kann.[364] In diesem Fall kann das KBA anordnen, dass für den Fahrzeugtyp, für den eine EG-Typgenehmigung beantragt wird, ein entsprechendes Fahrzeug bei ihm oder beim Hersteller vorzuführen ist.[365]

---

[351] Vgl. 6. b.

[352] Art. 11 Abs. 1 UAbs. 1 RL 2007/46/EG.

[353] Art. 41 Abs. 4 RL 2007/46/EG.

[354] Art. 42 Abs. 1 RL 2007/46/EG, § 30 Abs. 2, § 31 EG-FGV. Nach der Rahmenrichtlinie muss es sich nicht zwingend um die Genehmigungsbehörde handeln (vgl. Art. 3 Nr. 30 RL 2007/46/EG).

[355] Art. 3 Nr. 31, Art. 41 Abs. 5 RL 2007/46/EG.

[356] Art. 42 Abs. 2 UAbs. 2 RL 2007/46/EG.

[357] § 34 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV.

[358] § 34 Abs. 1 Satz 3 EG-FGV.

[359] Art. 43 Abs. 1 und 5 RL 2007/46/EG.

[360] Vgl. die Liste auf der Homepage des KBA, Internetnachweis: http://www.kba.de/DE/Typgenehmigung/Zum_Herunterladen/ErteilungTypgenehmigungen/verz_benannte_PL_dt_eng_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=31, letzter Zugriff am 9. Februar 2017.

[361] Art. 41 Abs. 2 Satz 1, Art. 41 Abs. 3 lit. a und b RL 2007/46/EG.

[362] Art. 11 Abs. 2 UAbs. 1 RL 2007/46/EG.

[363] Art. 6 Abs. 8 RL 2007/46/EG; entsprechendes gilt für die Typgenehmigung von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten (Art. 7 Abs. 4 RL 2007/46/EG).

[364] § 4 Abs. 3 Satz 1 EG-FGV.

[365] § 4 Abs. 3 Satz 2 EG-FGV.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

d) Reformvorschlag der EU-Kommission

Eine umfassende Überarbeitung des Typgenehmigungsverfahrens wird durch die von der EU-Kommission am 27. Januar 2016 vorgeschlagene „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten dieser Fahrzeuge“[366] angestrebt. Dieses Regelwerk soll die Rahmenrichtlinie ersetzen und für eine weitergehende Harmonisierung der Typgenehmigungsvorschriften durch eine allgemein und unmittelbar verbindliche Verordnung sorgen.[367] Insbesondere die Vorschriften für Technische Dienste und deren Überwachung sollen verschärft[368] sowie deren Unabhängigkeit durch ein von den Herstellern unabhängigeres Entlohnungssystem[369] gewährleistet werden. Die Kommission soll außerdem selbst Prüfungen und Kontrollen zur nachträglichen Nachprüfung der Einhaltung der Vorschriften veranlassen oder durchführen können.[370]

10. Produktionskontrolle (Conformity of Production – CoP)

Gegenstand der Prüfungen im Typgenehmigungsverfahren sind Prototypen. Um sicherzustellen, dass die auf der Grundlage der Typgenehmigung produzierten Serienmodelle dem genehmigten Fahrzeugtyp und damit den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, trifft das europäische Regelwerk verschiedene Vorkehrungen, die darauf abzielen, die „Übereinstimmung der Produktion“[371] bzw. Conformity of Production zu gewährleisten.[372]

So sind die Hersteller verpflichtet, zum Erreichen dieses Zieles geeignete Qualitätsmanagementsysteme mit schriftlich fixierten Prüfverfahren zu installieren.[373] Diese müssen die für das Typgenehmigungsverfahren gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen umfassen, die in festgelegten Abständen durchzuführen sind.[374] Prüfergebnisse müssen aufgezeichnet, eine gewisse Zeit aufbewahrt und ausgewertet werden.[375] Es muss sichergestellt sein, dass Stichproben oder Prüfteilmuster, die bei einer bestimmten Prüfung oder Kontrolle den Anschein einer Nichtübereinstimmung geliefert haben, Anlass für eine weitere Musterentnahme und Prüfung oder Kontrolle sind und ggf. die erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung der Übereinstimmung der Produktion getroffen werden.[376] Für jedes produzierte Fahrzeug muss der Hersteller eine sog. Übereinstimmungsbescheinigung ausstellen.[377] Mit diesem Zertifikat versichert er, dass das Fahrzeug zum Zeitpunkt seiner Herstellung mit in der EU geltenden Rechtsvorschriften übereinstimmte.[378] Ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung darf das Fahrzeug nicht zur Verwendung im Straßenverkehr feilgeboten, veräußert oder in Verkehr gebracht werden.[379] Die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung ist eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße von bis zu 2.000 Euro, im Falle von gewerbsmäßigen Handeln bis zu 5.000 Euro, geahndet werden kann.[380]

---

[366] Siehe b).

[367] Nr. 3.4. der Begründung des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Januar 2016.

[368] Art. 80 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Januar 2016

[369] Art. 73 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Januar 2016.

[370] Art. 9 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Januar 2017.

[371] So die gesetzliche Bezeichnung (vgl. Überschrift des Art. 12 RL 2007/46/EG).

[372] Vgl. Anhang X Nr. 0.1, 2.1 RL 2007/46/EG. Bis zum 29. April 2009 war die „Übereinstimmung der Produktion“ in Art. 10 RL 70/156/EWG geregelt (vgl. Art. 49 RL 2007/46/EG).

[373] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007, Anhang X Nr. 0.2 und 2.2 RL 2007/46/EG.

[374] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007, Anhang X Nr. 2.2 und 2.3.5 RL 2007/46/EG.

[375] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007, Anhang X Nr. 2.3.3 und 2.3.4 RL 2007/46/EG.

[376] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007, Anhang X Nr. 2.2.6 RL 2007/46/EG.

[377] Art. 18 Abs. 1, § 22 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV.

[378] Art. 3 Nr. 36, Anhang IX Nr. 0 Abs. 1 RL 2007/46/EG. Die Bescheinigung enthält gemäß Anhang IX Nr. 1.1 b) RL 2007/46/EG außerdem eine technische Beschreibung des Fahrzeugs.

[379] § 27 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV.

[380] § 37 Abs. 1 i. V. m. § 27 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV; siehe III. 2.

Die Genehmigungsbehörde, in Deutschland also das KBA,[381] muss sich bereits im Typgenehmigungsverfahren vergewissern, dass der Hersteller die oben beschriebenen Vorkehrungen zur Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion getroffen hat.[382] Solange diese sog. Anfangsbewertung[383], die auch von einem Technischen Dienst im Auftrag der Genehmigungsbehörde durchgeführt werden kann,[384] negativ ausfällt, darf die beantragte Typgenehmigung nicht erteilt werden.[385]

Auch nach Erteilung der Typgenehmigung kann die Genehmigungsbehörde die in den einzelnen Produktionsstätten angewandten Kontrollverfahren des Herstellers jederzeit überprüfen. Normalerweise wird dabei überprüft, ob die nach Abschnitt 1.2 (Anfangsbewertung und Übereinstimmung der Produkte) des Anhangs X der Richtlinie 2007/46/EG eingeführten Verfahren unverändert wirksam sind (CoP-Q).[386] Dem behördlichen Prüfer sind hierbei insbesondere die Aufzeichnungen der vom Hersteller durchgeführten Kontrollen zur Verfügung zu stellen.[387] Die Genehmigungsbehörde darf auch selbst nach dem Zufallsprinzip Proben von den Betriebsstätten des Herstellers entnehmen und nach Maßgabe der gesetzlich geregelten Verfahren auf ihre Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben überprüfen.[388] Dazu gehört auch die „Prüfung Typ 1“,[389] also die Abgasmessung im NEFZ[390]. Drei Fahrzeuge sind hierfür als Stichprobe zu entnehmen und unter Berücksichtigung von sog. Verschlechterungsfaktoren auf ihre Grenzwertkonformität hin zu untersuchen.[391] Je nachdem, ob die aus den Prüfungsergebnissen berechnete Standardabweichung der Produktion zufriedenstellend ist oder nicht, kommen unterschiedliche statistische Verfahren zur Anwendung und werden ggf. weitere Fahrzeuge geprüft.[392] Auf der Grundlage dieser Ergebnisse wird dann entschieden, ob es sich bei den Grenzwertüberschreitungen lediglich um einzelne Fahrzeuge betreffende „Ausreißer“ handelt oder ob die Vorkehrungen des Herstellers zur Gewährleistung der Übereinstimmung der Produktion unzureichend umgesetzt bzw. selbst unzureichend sind. In den EU-Vorschriften – Art. 12 Abs. 3 bzw. Anhang X Nr. 3.5 der Rahmenrichtlinie – heißt es:

> *„Stellt ein Mitgliedstaat, der eine EG-Typgenehmigung erteilt hat, fest, dass die in Absatz 1 genannten Vorkehrungen nicht angewandt werden, erheblich von den festgelegten Vorkehrungen und Kontrollplänen abweichen oder nicht mehr angewandt werden, obwohl die Produktion nicht eingestellt wurde, so ergreift dieser Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen — einschließlich des Entzugs der Typgenehmigung —, um sicherzustellen, dass das Verfahren zur Gewährleistung der Übereinstimmung der Produktion ordnungsgemäß eingehalten wird.“*[393]

> *„Führen die Ergebnisse einer Inspektion oder einer Überprüfung zu Beanstandungen, stellt die Genehmigungsbehörde sicher, dass alle notwendigen Maßnahmen getroffen werden, um die Übereinstimmung der Produktion so schnell wie möglich wieder herzustellen.“*[394]

---

[381] § 2 Abs. 1 EG-FGV.

[382] Art. 8 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Anhang X Nr. 1.1 RL 2007/46/EG.

[383] Anhang X Nr. 1 RL 2007/46/EG.

[384] Anhang X Nr. 1.3.1 RL 2007/46/EG.

[385] Art. 8 Abs. 1 RL 2007/46/EG.

[386] Art. 12 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 Satz 1 i. V. m. Anhang X Nr. 3.1, 3.1.1 RL 2007/46/EG.

[387] Anhang X Nr. 3.2 RL 2007/46/EG.

[388] Art. 12 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 i. V. m. Anhang X Nr. 3.3, 3.4 RL 2007/46/EG.

[389] Art. 8 i. V. m. Anhang I Nr. 4.1.1, 4.2. VO (EG) Nr. 692/2008.

[390] Siehe 3.

[391] Anhang I Nr. 4.2.2.1 i. V. m. Anhang III Nr. 2.4 und Anhang VII Nr. 1.4. bis 1.7 VO (EG) Nr. 692/2008.

[392] Anhang I Anlagen 1 und 2 VO (EG) Nr. 692/2008 i. V. m. UNECE-Regelung Nr. 83 Anlagen 1 und 2.

[393] Art. 12 Abs. 3 RL 2007/46/EG.

[394] Anhang X Nr. 3.5 RL 2007/46/EG.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

11. Gewährleistung der Emissionsstabilität

Die Auspuff- und Schadstoffemissionen müssen *„während der gesamten normalen Lebensdauer des Fahrzeuges bei normalen Nutzungsbedingungen“* wirkungsvoll begrenzt werden.[395] Der Verwirklichung dieses Zieles dienen eine Reihe materieller und prozessualer Vorgaben.

So muss jedes Fahrzeug über ein sog. On-Board-Diagnosesystem verfügen[396], das die Emissionen während der gesamten Lebensdauer des Fahrzeugs überwacht und dem Fahrer bestimmte Verschlechterungen oder Fehlfunktionen mittels akustischem oder optischem Signal anzeigt[397]. Sofern, wie bei der sog. *AdBlue*-Technologie, das Emissionsminderungssystem mithilfe eines speziellen Stoffes arbeitet, der im Fahrzeug mitgeführt und in das Abgasnachbehandlungssystem eingeleitet wird („Reagens“)[398], muss sichergestellt sein, dass das Emissionsminderungssystem unter allen innerhalb der EU regelmäßig anzutreffenden Umgebungsbedingungen, insbesondere auch bei niedrigen Umgebungstemperaturen, seine Funktion erfüllt.[399] Auf dem Armaturenbrett muss angezeigt werden, wenn das Reagens zur Neige geht.[400] Bereits im Typgenehmigungsverfahren wird ferner die Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen mithilfe eines speziellen Tests untersucht, der „Prüfung Typ 5“.[401]

Schließlich ist die Emissionsstabilität durch das im Regelwerk festgelegte Verfahren der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge durch den Hersteller zu prüfen und durch die Aufsichtsbehörde zu überwachen.[402]

12. Kontrolle in Betrieb befindlicher Fahrzeuge (In-Service Conformity – ISC)

Das europäische Regelwerk sieht in Anlehnung an das Verfahren der *„Übereinstimmung der Produktion“*[403] für die Kontrolle und Gewährleistung der *„Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge“* ein mehrstufiges Verfahren vor. Der Hersteller trägt in allen Phasen die Verantwortung und wird von der Aufsichtsbehörde überwacht.[404]

a) Kontrolle durch die Hersteller

Die Hersteller sind verpflichtet, stichprobenartig zu kontrollieren, ob die von ihnen produzierten, bereits im Verkehr befindlichen Autos die Schadstoffgrenzwerte einhalten.[405] Die Testfahrzeuge müssen mindestens eine Laufleistung von 15.000 km oder eine Betriebszeit von sechs Monaten aufweisen. Ihre Laufzeit darf 100.000 km, ihre Betriebszeit fünf Jahre nicht überschreiten.[406] Es muss grundsätzlich jeder Fahrzeugtyp überprüft werden, es sei denn, mehrere in grundlegenden Konstruktionsmerkmalen übereinstimmende Typen lassen sich für die Zwecke der Überprüfung zu einer sog. Fahrzeugfamilie zusammenfassen.[407] Bei Fahrzeugtypen, von denen

---

[395] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 715/2007, Art. 3 Abs. 5 VO (EG) Nr. 692/2009.

[396] Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[397] Art. 3 Nr. 9 VO (EG) Nr. 715/2007, Art. 2 Nr. 18, 19 und 20, Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[398] Art. 2 Nr. 27 VO (EG) Nr. 692/2008.

[399] Anhang XVI Nr. 10 VO (EG) Nr. 692/2008.

[400] Anhang XVI Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[401] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1, 2 Satz 3 und 4, Art. 5 Abs. 3 lit. d VO (EG) Nr. 715/2007, Art. 3 Abs. 1, i. V. m. Anhang VII VO (EG) Nr. 692/2008.

[402] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1, UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3, Art. 5 Abs. 3 lit. d VO (EG) Nr. 715/2007, Art. 9 VO (EG) Nr. 692/2008.

[403] Vgl. Art. 9 Abs. 2 und Anhang II Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[404] Vgl. das Schaubild in Anhang II Anlage 2 Nr. 9 i.V.m Anhang II Nr. 2.2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[405] Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1, UAbs. 2 Satz 2, UAbs. 3 Satz 1 VO (EG) Nr. 715/2007 sowie Nr. 4.1. Anlage 1 Anhang II VO (EG) Nr. 692/2008.

[406] Anhang II Anlage 1 Nr. 2.2 VO (EG) Nr. 692/2008; siehe auch Art. 4 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 715/2007, Art. 9 Abs. 4 VO (EG) Nr. 692/2008.

[407] Vgl. Anhang II Anlage 1 Nr. 2.4, 2.5.10 lit. c, Nr. 3.2, 3.5 VO (EG) Nr. 692/2008.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

EU-weit nicht mehr als 5.000 Stück im Jahr verkauft werden, muss die Überprüfung nur auf Verlangen der Typgenehmigungsbehörde durchgeführt werden.[408]

Die Übereinstimmungsprüfungen müssen kontinuierlich in Anlehnung an den Produktionszyklus der entsprechenden Fahrzeugtypen erfolgen. Zwischen dem Beginn zweier Übereinstimmungsprüfungen dürfen grundsätzlich nicht mehr als 18 Monate liegen.[409] Die Anzahl der zu entnehmenden Stichproben hängt von den jährlichen Verkaufszahlen ab. Bei bis zu 100.000 Zulassungen im Jahr genügt ein Stichprobenlos, bei 100.001 bis 200.000 müssen zwei gezogen werden, bei mehr als 200.000 drei.[410] Muss mehr als eine Probe gezogen werden, müssen diese aus mindestens zwei Mitgliedstaaten mit stark unterschiedlichen Betriebsbedingungen stammen.[411] Ansonsten kann der Hersteller einen Mitgliedstaat auswählen, der als besonders repräsentativ anzusehen ist, etwa weil er die höchsten jährlichen Verkaufszahlen einer Fahrzeugfamilie aufweist.[412]

b) Kontrolle durch die Genehmigungsbehörde

Von Seiten der Genehmigungsbehörde ist die Kontrolle der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge anhand der Informationen des Herstellers über seine eigenen Kontrollen durchzuführen.[413] Dazu gehören Angaben zu den überprüften Fahrzeugtypen, zum Überprüfungsverfahren und zu dessen Ergebnissen.[414] Ergänzend zum Herstellerbericht kann die Genehmigungsbehörde aber auch Informationen über von der Genehmigungsbehörde und den Mitgliedstaaten durchgeführte Überwachungsprüfungen heranziehen.[415]

Kommt die Genehmigungsbehörde nach Prüfung der vorliegenden Informationen zu dem Ergebnis, dass der Herstellerbericht zufriedenstellend ist, ist das Verfahren abgeschlossen.[416] Kommt sie zu dem Ergebnis, dass die zur Verfügung stehenden Informationen für eine abschließende Entscheidung unzureichend sind, fordert sie zusätzliche Informationen oder Prüfdaten vom Hersteller an.[417] Kommt sie (ggf. nach Berücksichtigung angeforderter zusätzlicher Informationen) zu dem Ergebnis, dass die Übereinstimmungsprüfung durch den Hersteller nicht zufriedenstellend ist, veranlasst sie eine eigene Überprüfung.[418]

Das nachfolgende Diagramm veranschaulicht den Ablauf der von der VO (EG) Nr. 692/2008 vorgesehenen Prüfung der in Betrieb befindlichen Fahrzeuge:

---

[408] Art. 9 Abs. 5 VO (EG) Nr. 692/2008.

[409] Anhang II Nr. 3.4 VO (EG) Nr. 692/2008.

[410] Anhang II Nr. 3.5 VO (EG) Nr. 692/2008.

[411] Anhang II Nr. 3.1 Satz 2, Nr. 3.2 Satz 3 VO (EG) Nr. 692/2008.

[412] Anhang II Nr. 3.2 Satz 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[413] Anhang II Nr. 2.5 VO (EG) Nr. 692/2008.

[414] Anhang II Nr. 2.5.1 ff. VO (EG) Nr. 692/2008.

[415] Anhang II Nr. 2.1 Satz 2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[416] Anhang II Nr. 4 lit. a, Nr. 2.2 i. V. m. Anlage 2 Nr. 9 VO (EG) Nr. 692/2008.

[417] Anhang II Nr. 4 lit. b und c, Nr. 2.2 i. V. m. Anlage 2 Nr. 9 VO (EG) Nr. 692/2008.

[418] Anhang II Nr. 4 lit. d, Nr. 2.2 i. V. m. Anlage 2 Nr. 9 VO (EG) Nr. 692/2008.

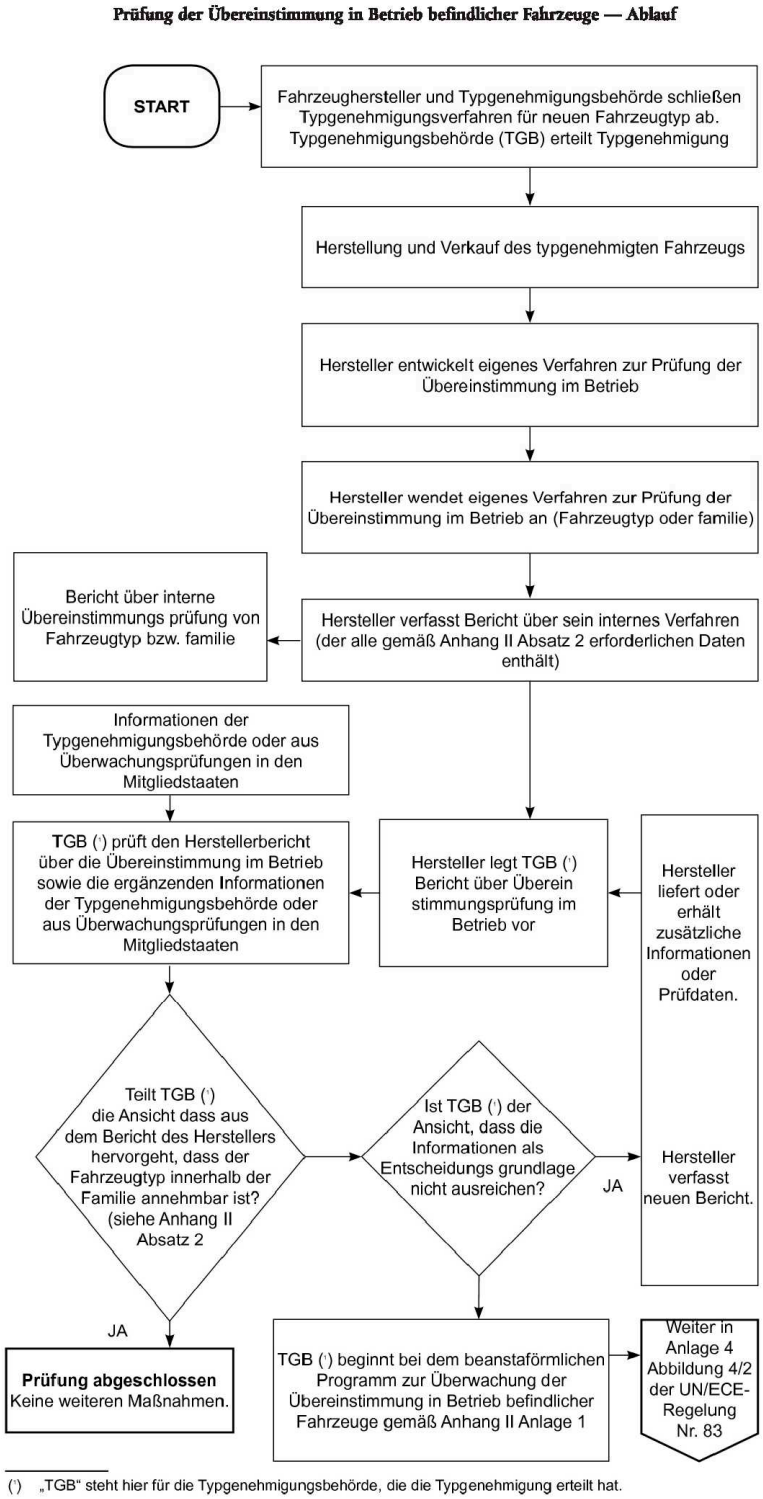

Abbildung 5: Flussdiagramm zum Ablauf der Konformitätsprüfung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge[419]

[419] ABl. L 199 vom 28. Juli 2009, S. 65.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Für die eigene Überprüfung hat die Typgenehmigungsbehörde bzw. der beauftragte Technische Dienst in Zusammenarbeit mit dem Hersteller stichprobenartig Fahrzeuge auszuwählen, die einen ausreichend hohen Kilometerstand aufweisen und bei denen hinreichend belegt werden kann, dass sie unter normalen Betriebsbedingungen verwendet wurden. Der Hersteller muss an der Auswahl der Stichprobe beteiligt werden.[420]

Die Stichprobe besteht zunächst aus drei Fahrzeugen, deren Emissionen nach der „Prüfung Typ 1“ (also im NEFZ) gemessen werden.[421] Halten alle Fahrzeuge die Grenzwerte ein, wird die Untersuchung mit einem positiven Ergebnis beendet. Liegen dagegen bei zwei Fahrzeugen die gleichen Schadstoffemissionen über dem 2,5fachen des einschlägigen Grenzwertes (sog. Fehlerzone) und ist die Genehmigungsbehörde der Auffassung, dass dies in beiden Fällen auf der gleichen Ursache beruht, endet die Untersuchung mit einem negativen Ergebnis. Das gilt auch, wenn die Grenzwertüberschreitungen nur zwischen dem 1,5- und dem 2,5fachen liegen (sog. Zwischenzone), vorausgesetzt, Hersteller und Genehmigungsbehörde sind sich darüber einig, dass dies in beiden Fällen auf der gleichen Ursache beruht. Ansonsten, wenn z. B. nur eines der drei Fahrzeuge in der Zwischen- oder Fehlerzone liegt oder Grenzwerte nur um weniger als das 1,5fache überschritten werden, wird die Stichprobe um ein weiteres Fahrzeug erweitert.[422] Besteht dieses den Test ohne Grenzwertüberschreitung, endet die Untersuchung mit einem positiven Ergebnis, ansonsten wird die Stichprobe erneut erweitert. Dieses Verfahren kann fortgesetzt werden bis zu einer Stichprobengröße von 20 Fahrzeugen. Wenn von den 20 Fahrzeugen zwölf oder mehr den Test nicht bestehen, wird die Prüfung mit einem negativen Ergebnis abgebrochen. Ansonsten endet die Prüfung entsprechend der europäischen Rechtslage mit einem positiven Ergebnis. Das gilt aber nur, solange nicht bei zwei Fahrzeugen die Emissionen desselben Schadstoffs entweder in der Zwischenzone liegen und Hersteller und Genehmigungsbehörde sich einig sind, dass dies auf der gleichen Ursache beruht, oder in der Fehlerzone liegen und zumindest die Genehmigungsbehörde von der gleichen Ursache ausgeht. In diesen beiden Fällen endet die Überprüfung – unabhängig von der erreichten Größe der Stichprobe – stets mit einem negativen Ergebnis und der Hersteller ist verpflichtet, einen Mängelbeseitigungsplan vorzulegen.

Der nachfolgenden Tabelle kann für jede Stichprobengröße (Spalte 1) entnommen werden, wie viele Fahrzeuge maximal den Grenzwert überschreiten dürfen, damit die Prüfung nach dem Gesagten als „bestanden“ beendet werden kann (Spalte 2), und wie viele Fahrzeuge mindestens den Grenzwert überschreiten müssen, damit die Prüfung als „nicht bestanden“ beendet werden kann (Spalte 3). Wenn die Zahl der über dem Grenzwert liegenden Fahrzeuge zwischen den in Spalte 1 und Spalte 3 genannten Zahlen liegt, muss die Stichprobe erweitert und die Prüfung fortgesetzt werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[420] Anhang II Nr. 4.2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[421] Vgl. zur Anwendbarkeit des NEFZ Anhang II Anlage 1 Nr. 4.1 i. V. m. Anhang III Nr. 2.1, 3.1 VO (EG) Nr. 692/2008. Das nachfolgend dargestellte Stichprobenverfahren ist in Anhang II Anlage 2 VO (EG) Nr. 692/2008 i. V. m. Anlage 4 UNECE-Regelung Nr. 83 geregelt.

[422] Weitere Beispiele wären: Zwei Fahrzeuge liegen in der Zwischenzone, Hersteller und Behörde sind sich aber über die Ursache uneins. Zwei Fahrzeuge liegen in der Fehlerzone, die Behörde kommt aber nicht zu der Auffassung, dass dies in beiden Fällen auf derselben Ursache beruht.

Tabelle 4/1

Tabelle für Annahme-/Rückweisezahlen des Stichprobenplans aufgrund von Attributen

Kumulative Zahl (Umfang der Stichprobe) (n)	Wert für die Entscheidung „bestanden"	Wert für die Entscheidung „nicht bestanden"
3	0	—
4	1	—
5	1	5
6	2	6
7	2	6
8	3	7
9	4	8
10	4	8
11	5	9
12	5	9
13	6	10
14	6	11
15	7	11
16	8	12
17	8	12
18	9	13
19	9	13
20	11	12

Abbildung 6: Tabelle für Annahme-/Rückweisezahlen des Stichprobenplans aufgrund von Attributen[423]

Dem Hersteller muss die Teilnahme an den Überwachungsprüfungen gestattet werden.[424] Unter Aufsicht der Genehmigungsbehörde darf er (auch zerstörende) Prüfungen an Fahrzeugen durchführen, deren Emissionswerte über den Grenzwerten liegen, um mögliche Ursachen für die Verschlechterung festzustellen, die nicht der Hersteller zu verantworten hat (z. B. Verwendung von verbleitem Benzin vor Prüftermin). Werden solche Ursachen gefunden, dürfen diese Prüfergebnisse bei der Übereinstimmungsprüfung nicht berücksichtigt werden.[425]

Endet die Überprüfung mit dem Ergebnis, dass zwei Fahrzeuge bei demselben Schadstoff eine Grenzwertüberschreitung in der Fehlerzone aufweisen und kommt die Genehmigungsbehörde zu der Auffassung, dass dies in beiden Fällen auf der gleichen Ursache beruht, muss sie den Hersteller zur Vorlage eines Mängelbeseitigungsplanes auffordern. Das Gleiche gilt, wenn die Grenzwertüberschreitungen in der Zwischenzone liegen und Her-

[423] Tabelle 4/1 Anlage 4 UNECE-Regelung Nr. 83.

[424] Anhang II Nr. 4.2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[425] Anhang II Nr. 4.3 VO (EG) Nr. 692/2008.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

steller und Genehmigungsbörde darin übereinstimmen, dass die Grenzwertüberschreitung auf der gleichen Ursache beruht.[426] Der Mängelbeseitigungsplan muss grundsätzlich binnen 60 Werktagen vorgelegt werden. Die Genehmigungsbehörde muss binnen 30 Werktagen erklären, ob sie ihn billigt oder ablehnt.[427] Der Plan muss eine Beschreibung der spezifischen Änderungen, Neuerungen, Reparaturen, Korrekturen, Anpassungen oder sonstigen Veränderungen, die vorzunehmen sind, um die Übereinstimmung der Fahrzeuge herzustellen, enthalten.[428] Wenn eine Rückrufaktion vorgesehen ist, muss das Verfahren für die Dokumentierung der Instandsetzung beschrieben werden.[429] Die Mängelbeseitigungsmaßnahmen müssen sich auf alle Fahrzeuge erstrecken, die den gleichen Mangel aufweisen könnten.[430] Der Hersteller hat der Genehmigungsbehörde regelmäßig einen Sachstandsbericht zuzuleiten und eine ggf. stattfindende Rückrufaktion zu dokumentieren.[431] Es muss außerdem geprüft werden, inwieweit die Typgenehmigungsunterlagen geändert werden müssen.[432]

c) Verschiedene Rechtsgrundlagen

Die rechtliche Grundlage für das beschriebene Verfahren der Kontrolle der „Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge“ ergibt sich aus unterschiedlichen Normen, je nachdem, aufgrund welcher Rechtsgrundlage der überprüfte Fahrzeugtyp typgenehmigt wurde.

Für Fahrzeugtypen, die vor dem 31. Juli 2008, also vor dem Inkrafttreten der Durchführungsverordnung,[433] typgenehmigt wurden, ist die Richtlinie 70/220/EWG einschlägig. [434] Für Fahrzeuge, die zwischen dem 31. Juli 2008 und dem 29. April 2009 typgenehmigt wurden, ist Anhang XV der Durchführungsverordnung anwendbar.[435] Für den Zeitraum vom 29. April 2009 bis 29. Oktober 2012 kann entweder Anhang XV der Durchführungsverordnung oder ihr Anhang II maßgebend sein – je nachdem, um welche Fahrzeugklasse es sich handelt oder ob der Hersteller freiwillig eine Typgenehmigung nach der Rahmenrichtlinie beantragt hatte.[436] Ab dem 29. Oktober 2012 ist für typgenehmigte Fahrzeuge dann ausschließlich Anhang II der Durchführungsverordnung maßgebend, da ab diesem Zeitpunkt Typgenehmigungen nur noch auf der Grundlage der Rahmenrichtlinie erteilt werden konnten.[437]

d) Reformvorschlag der Kommission

Mit dem sog. vierten RDE-Paket sollen PEMS-Tests auch bei der Prüfung der Übereinstimmung bereits in Betrieb befindlicher Fahrzeuge eingesetzt werden. Der am 27. Januar 2016 von der EU-Kommission vorgelegte Vorschlag für eine „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten dieser Fahrzeuge“ [438] sieht darüber hinaus die Einführung eines Systems der Marktüberwachung vor, dass sich auch auf das Verfahren der In-Service Conformity auswirken würde.

---

[426] Anhang II Anlage 1 Nr. 6.1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[427] Anhang II Anlage 1 Nr. 6.2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[428] Anhang II Anlage 1 Nr. 6.5.2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[429] Anhang II Anlage 1 Nr. 6.5.11 VO (EG) Nr. 692/2008.

[430] Art. 9 Abs. 6, Anhang II Anlage 1 Nr. 6.3.1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[431] Anhang II Anlage 1 Nr. 6.4 VO (EG) Nr. 692/2008.

[432] Anhang II Anlage 1 Nr. 6.5.2 VO (EG) Nr. 692/2008; § 5 Abs. 1 EG-FGV

[433] Vgl. Art. 17 Abs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[434] Vgl. Anhang I Nr. 7.1 sowie die Anlagen 3 und 4 RL 70/220/EWG (F. 2006).

[435] Bis 29. April 2009 wurden Typgenehmigungen noch ausschließlich auf der Grundlage der RL 70/220/EWG (F. 2006) erteilt; erst ab diesem Zeitpunkt wurde insoweit schrittweise die Rahmenrichtlinie wirksam (vgl. Anhang XIX RL 2007/46/EG). Folglich greift bis dahin Art. 9 Abs. 1 Halbsatz 2 VO (EG) Nr. 692/2008 mit seinem Verweis auf Anhang XV VO (EG) Nr. 692/2008.

[436] Vgl. Anhang XIX RL 2007/46/EG i. V. m. Art. 9 Abs. 1 VO (EG) Nr. 692/2008.

[437] Ab diesem Zeitpunkt konnten Typgenehmigungen nur noch nach RL 2007/46/EG genehmigt werden (vgl. Anhang XIX RL 2007/46/EG), sodass Art. 9 Abs. 1 Halbsatz 1 VO (EG) Nr. 692/2008 mit seinem Verweis auf Anhang II VO (EG) Nr. 692/2008 greift.

[438] Dokument COM(2016) 31 final (Internetnachweis: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:587d0b4f-c5aa-11e5-a4b5-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF, letzter Zugriff am 19. Januar 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die zukünftigen Marktüberwachungsbehörden der Mitgliedstaaten müssen gemäß dem Verordnungsvorschlag „regelmäßige Kontrollen“ durchführen, um nachzuprüfen, ob Fahrzeuge vorschriftsmäßig und die entsprechenden Typgenehmigungen korrekt sind.[439] Diese Kontrollen haben *„unabhängig und unparteiisch“* durch *„Überprüfung von Unterlagen sowie durch Prüfungen im praktischen Fahrbetrieb und auf dem Prüfstand“* zu erfolgen.[440] Die Marktüberwachungsbehörden der verschiedenen Mitgliedstaaten unterliegen einem Koordinierungs- und Kooperationsgebot.[441] Sie dürfen in diesem Rahmen auch eine Arbeitsteilung und Spezialisierung vereinbaren.[442] Die Kommission kann in Durchführungsrechtsakten regeln, nach welchen Kriterien der Umfang, der Erfassungsbereich und die Häufigkeit der Nachprüfungen festzulegen sind.[443]

Schließlich sieht der Verordnungsvorschlag vor, dass die Kommission selbst *„in angemessenem Umfang Prüfungen und Kontrollen von bereits auf dem Markt bereitgestellten Fahrzeugen“* durchführen oder anordnen kann.[444] Das können Neufahrzeuge, aber auch bereits zugelassene, also in Betrieb befindliche Fahrzeuge sein.[445] Stellt die Kommission Rechtsverstöße fest, kann sie den betroffenen Wirtschaftsteilnehmer verpflichten, *„alle angemessenen Abhilfemaßnahmen zu ergreifen“*, die betroffenen Fahrzeuge vom Markt zu nehmen oder zurückzurufen.[446]

13. Regelungen zum Umgang mit Rechtsverstößen

a) Europarechtliche Regelungen

Stellt ein Mitgliedstaat fest, dass neue Fahrzeuge[447], die mit einer Übereinstimmungsbescheinigung versehen sind, nicht mit dem Typ übereinstimmen, für die er die Genehmigung erteilt hat, so ist er nach der Rahmenrichtlinie (Art. 30) dazu verpflichtet, die *„notwendigen Maßnahmen“* zu ergreifen.[448] Das Gleiche gilt (nach Art. 12), wenn er feststellt, dass die Vorkehrungen, die jeder Hersteller treffen muss, um sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge mit dem genehmigten Typ übereinstimmen,[449] von einem Hersteller nicht (mehr) angewandt werden oder erheblich von den festgelegten Vorkehrungen und Kontrollplänen abweichen.[450] Die Abhilfemaßnahmen müssen darauf gerichtet sein sicherzustellen, dass die hergestellten Fahrzeuge mit dem genehmigten Typ in Einklang gebracht werden bzw. das Verfahren zur Gewährleistung der Übereinstimmung der Produktion ordnungsgemäß eingehalten wird. Dies kann erforderlichenfalls den Entzug der Typgenehmigung einschließen,[451] über den die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten unter Mitteilung der Gründe zu unterrichten sind[452].

Wird die fehlende Übereinstimmung mit dem genehmigten Typ von einem anderen Mitgliedstaat als dem bemerkt, der die Typgenehmigung erteilt hat, so kann dieser den für die Typgenehmigung zuständigen Mitglied-

---

[439] Art. 8 Abs. 1 Satz 1 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[440] Art. 8 Abs. 6 Satz 1, Abs. 1 Satz 2 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[441] Art. 8 Abs. 8 Satz 1 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[442] Art. 8 Abs. 8 Satz 2 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[443] Art. 8 Abs. 10 Satz 1 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[444] Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[445] Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[446] Art. 9 Abs. 5 UAbs. 1 des Verordnungsvorschlags der Kommission vom 27. Juni 2016.

[447] Die Verpflichtung beschränkt sich (wie auch sonst) nicht nur auf Fahrzeuge, sondern gilt auch für System, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten. In diesem Falle kommt es nicht auf die Übereinstimmungsbescheinigung an, die nur für Fahrzeuge ausgestellt wird, sondern auf das Typgenehmigungskennzeichen (vgl. Art. 30 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 18 Abs. 1, 19 Abs. 1 RL 2007/46/EG).

[448] Art. 30 Abs. 1 Satz 1 RL 2007/46/EG.

[449] Siehe 10.

[450] Art. 12 Abs. 3, Anhang X Nr. 3.5 RL 2007/46/EG.

[451] Art. 12 Abs. 3, Art. 30 Abs. 1 Satz 1 RL 2007/46/EG.

[452] Art. 8 Abs. 6, Art. 30 Abs. 5 RL 2007/46/EG.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

staat zu einer eigenen Überprüfung des Sachverhalts auffordern. Letzterer muss dann innerhalb von sechs Monaten die hierzu notwendigen Maßnahmen ergreifen.[453] Bestreitet er die ihm gemeldete Nichtübereinstimmung, haben sich die betreffenden Mitgliedstaaten um eine Beilegung des Streitfalls zu bemühen. Die EU-Kommission ist hierüber fortlaufend zu unterrichten und hat erforderlichenfalls Konsultationen durchzuführen, um eine Lösung herbeizuführen.[454]

Die Durchführungsverordnung (Art. 9 Abs. 6 und 7) behandelt den Fall, dass die Genehmigungsbehörde bei der Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge feststellt, dass ein Fahrzeugtyp nicht die vorgegebenen Anforderungen an die Emissionsstabilität erfüllt.[455] Dann hat sie den Hersteller zur Vorlage eines Mängelbeseitigungsplanes aufzufordern und die anderen Mitgliedstaaten über ihre Entscheidung zu unterrichten.[456] Diese können verlangen, dass derselbe Mängelbeseitigungsplan auch in ihrem Hoheitsgebiet auf dort zugelassene Fahrzeuge des gleichen Typs zur Anwendung kommt.[457] Werden die Defizite bezüglich der Emissionsstabilität bereits in Betrieb befindlicher Fahrzeuge von einer Genehmigungsbehörde festgestellt, die nicht die Typgenehmigung für den betroffenen Fahrzeugtyp erteilt hat, so hat sie den Mitgliedstaat, der die Genehmigung erteilt hat, zu benachrichtigen, sodass dieser die erforderlichen Abhilfemaßnahmen in die Wege leiten kann.[458]

Schließlich verpflichten die Rahmenrichtlinie (Art. 46) wie auch die Grundverordnung (Art. 13) die Mitgliedstaaten zur Festlegung von Sanktionen für Verstöße gegen diese Rechtsakte sowie die von ihnen in Bezug genommen Vorschriften in anderen Rechtsakten.

Art. 46 RL 2007/46/EG, der die Überschrift „Sanktionen“ trägt, lautet:

> *Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen diese Richtlinie, insbesondere gegen die in Artikel 31 vorgesehenen oder sich daraus ergebenden Verbote und die in Anhang IV Teil I aufgeführten Rechtsakte, anzuwenden sind, und ergreifen alle für ihre Durchführung erforderlichen Maßnahmen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften bis zum 29. April 2009 sowie etwaige Änderungen so bald wie möglich mit.*

In Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, der ebenfalls die Überschrift „Sanktionen“ trägt, heißt es:

> *(1) Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße von Herstellern gegen die Vorschriften dieser Verordnung Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften bis zum 2. Januar 2009 mit und melden ihr unverzüglich spätere Änderungen.*
>
> *(2) Zu den Arten von Verstößen, die einer Sanktion unterliegen, gehören folgende:*
>
> *a. Abgabe falscher Erklärungen während der Genehmigungsverfahren oder Verfahren, die zu einem Rückruf führen*
>
> *b. Verfälschung von Prüfungsergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge;*
>
> *c. Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten;*
>
> *d. Verwendung von Abschalteinrichtungen*
>
> *und*
>
> e. *Verweigerung des Zugangs zu Informationen.*

[453] Art. 30 Abs. 3 RL 2007/46/EG.

[454] Art. 30 Abs. 6 RL 2007/46/EG.

[455] Zu diesen Anforderungen siehe 12.

[456] Art. 9 Abs. 6 VO (EG) Nr. 692/2008; siehe 12. zum Mängelbeseitigungsplan.

[457] Art. 9 Abs. 6 UAbs. 3 Satz 2 VO (EG) Nr. 692/2008.

[458] Art. 9 Abs. 7 VO (EG) Nr. 692/2008.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) Nationale Regelungen

Die dargestellten europarechtlichen Vorgaben wurden durch die nationale Regelung der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung aufgegriffen. Besonders relevant sind hier § 25 und § 37 EG-FGV. Daneben oder teilweise im Zusammenwirken mit der EG-FGV können Sanktionen gemäß § 30 und § 130 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) und nach § 263 und § 267 ff. des Strafgesetzbuches (StGB) in Betracht kommen.

aa) Nachträgliche Nebenbestimmungen, Rücknahme und Widerruf nach § 25 EG-FGV

So kann das Kraftfahrt-Bundesamt nach § 25 Abs. 1 EG-FGV die *„erforderlichen Maßnahmen“* nach der Rahmenrichtlinie zur Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion ergreifen, wenn es feststellt, dass Fahrzeuge nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen. Zur Beseitigung aufgetretener Mängel und zur Gewährleistung der Vorschriftsmäßigkeit auch bereits im Verkehr befindlicher Fahrzeuge kann es gemäß § 25 Abs. 2 EG-FGV nachträglich Nebenbestimmungen anordnen. Ein Verstoß gegen derartige Auflagen berechtigt das KBA gemäß § 25 Abs. 3 Nr. 4 EG-FGV in Verbindung mit § 49 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG zum vollständigen oder teilweisen Widerruf der Typgenehmigung.

Widerruf oder Rücknahme der Typgenehmigung sind nach § 25 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 EG-FGV in Verbindung mit §§ 48, 49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) außerdem möglich, wenn Fahrzeuge mit einer Übereinstimmungsbescheinigung nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen (Nr. 1), wenn von Fahrzeugen ein erhebliches Risiko für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt ausgeht (Nr. 2) oder wenn der Hersteller nicht über ein wirksames System der Überwachung der Übereinstimmung der Produktion verfügt oder dieses System nicht in der vorgesehenen Weise anwendet (Nr. 3).

Die Aufzählung der Rücknahme- und Widerrufsfälle in § 25 Abs. 3 EG-FGV ist, wie durch die Wortwahl („insbesondere“) deutlich wird, nicht abschließend. Eine Rücknahme ist nach dem Wortlaut von § 25 Abs. 3 EG-FGV in Verbindung mit § 48 Abs. 1 VwVfG also auch in anderen Fällen der Rechtswidrigkeit der Typgenehmigung möglich.

bb) Geldbuße nach § 37 EG-FGV, § 30 OWiG

Wer ein Fahrzeug ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung vorsätzlich oder fahrlässig *„feilbietet, veräußert oder in den Verkehr bringt“*, begeht gemäß § 37 Abs. 1 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV eine Ordnungswidrigkeit.[459] Gleiches gilt nach § 37 Abs. 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 2 Satz 2 EG-FGV, wenn ein Fahrzeug ohne die rechtlich vorgeschriebenen Informationen und Anweisungen über besondere Nutzungsbedingungen oder Nutzungseinschränkungen feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht wird.[460]

Handelt der Täter für ein als juristische Person organisiertes Unternehmen, kann die Geldbuße unter den Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 OWiG gegen dieses verhängt werden. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn der Täter als vertretungsberechtigtes Organ des Unternehmens oder als Mitglied eines solchen Organs gehandelt hat oder als vertretungsberechtigter Gesellschafter oder, so § 30 Abs. 1 Nr. 5 OWiG, als *„sonstige Person, die für die Leitung des Betriebs oder Unternehmens […] verantwortlich handelt, wozu auch die Überwachung der Geschäftsführung oder die sonstige Ausübung von Kontrollbefugnissen in leitender Stellung gehört“*.

Die Geldbuße nach § 37 EG-FGV bzw. nach § 30 OWiG in Verbindung mit § 37 EG-FGV kann bis zu 2.000 Euro betragen,[461] im Falle gewerbsmäßigen Handelns bis zu 5.000 Euro[462]. Das gilt für vorsätzliches Handeln. Bei Fahrlässigkeit halbieren sich die Obergrenzen auf 1.000 bzw. 2.500 Euro.[463] Die 1.000/2.000- bzw. 2.500/5.000-Euro-Grenze kann nach § 30 Abs. 3, § 17 Abs. 4 OWiG überschritten werden, um dem Gebot

---

[459] § 37 Abs. 1 i. V. m. § 27 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV.

[460] § 37 Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 2 Satz 2 EG-FGV.

[461] § 37 Abs. 1 EG-FGV i. V. m. § 24 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 StVG, § 30 Abs. 2 Satz 2 OWiG.

[462] § 37 Abs. 2 EG-FGV i. V. m. § 23 Abs. 2, 5 StVG, § 30 Abs. 2 Satz 2 OWiG.

[463] § 17 Abs. 2 OWiG.

gerecht zu werden, dass die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen soll.

Zuständig für die Verhängung von Geldbußen nach § 37 EG-FGV waren im Untersuchungszeitraum die von den Landesregierungen bestimmten Bußgeldbehörden der Länder.[464] Seit dem 7. Dezember 2016 ist das Kraftfahrt-Bundesamt zuständig.[465]

cc) Strafbarkeit wegen Betrugs und Urkundenfälschung nach § 263 und § 267 ff. StGB

In der amtlichen Begründung zur Änderung der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung im Jahre 2009 wird außerdem auf eine mögliche Strafbarkeit wegen Betrugs (§ 263 StGB) und Urkundenfälschung (§ 267 ff. StGB) hingewiesen:

> *„Da jedoch bestimmte Verstöße im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wie die Vorlage gefälschter Prüfergebnisse oder technischer Spezifikationen oder sonstige unrichtige oder unvollständige Erklärungen in der Regel vorsätzlich begangen werden und mithin den besonderen Bestimmungen des Strafgesetzbuches (Betrug, Urkundenfälschung) unterliegen, sind in § 37 nur solche Bußgeldbestände geschaffen worden, die sich auf das Feilbieten, die Veräußerung oder das Inverkehrbringen von Fahrzeugen, selbständigen technischen Einheiten oder Bauteilen nach den §§ 27 und 28 beziehen.“*[466]

dd) Geldbuße nach § 30 OWiG in Verbindung mit § 263 oder § 267 ff. StGB

Wird eine der genannten Straftaten von der Leitungsperson eines Unternehmens begangen, kann gemäß § 30 Abs. 1 OWiG (unter den gleichen Voraussetzung wie bei einer von einer Leitungsperson begangenen Ordnungswidrigkeit nach § 37 EG-FGV) gegen das Unternehmen eine Geldbuße verhängt werden.

Gemäß § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 OWiG kann diese – bei Vorsatz – bis zu zehn Millionen Euro betragen.[467] Dieser Betrag kann nach § 30 Abs. 3 in Verbindung mit § 17 Abs. 4 OWiG überschritten werden, wenn der wirtschaftliche Vorteil, der aus der Straftat gezogen wurde, höher ist.

Die Verfolgungszuständigkeit liegt bei der Staatsanwaltschaft, die Ahndungszuständigkeit bei dem von ihr mit der Sache befassten zuständigen Gericht.[468]

ee) Geldbuße nach § 130 OWiG

Die Sachverständigen *Dr. Neumann* und *Prof. Dr. Klinger* weisen in ihren für den Untersuchungsausschuss erstellten Gutachten schließlich auf § 130 Abs. 1 OWiG hin.[469] Nach dieser – subsidiär[470] – anwendbaren Norm kann es eine Ordnungswidrigkeit sein, wenn der Inhaber eines Betriebes oder Unternehmens vorsätzlich oder fahrlässig die Aufsichtsmaßnahmen unterlässt, die erforderlich sind, um in dem Unternehmen Zuwiderhandlungen gegen Pflichten zu verhindern, die den Inhaber treffen. Dabei kann es über § 30 OWiG wiederum zu einer Haftung des Unternehmens selbst kommen.[471]

---

[464] Vgl. § 26 Abs. 1 und 2 StVG in der bis 6.12.2016 geltenden Fassung (i. V. m. § 88 Abs. 2 Satz 2 OWiG für Geldbußen nach § 30 OWiG).

[465] § 26 Abs. 2 StVG (i. V. m. § 88 Abs. 2 Satz 2 OWiG für Geldbußen nach § 30 OWiG). Die entsprechende Änderung des § 26 StVG wurde durch Art. 1 Nr. 7 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des StVG vom 28. November 2016 (BGBl. I S. 2722) bewirkt, das am 6. Dezember 2016 verkündet wurde und einen Tag später in Kraft getreten ist (vgl. Art. 5).

[466] BR-Drucks. 190/09, S. 57.

[467] Bei Betrug und Urkundenfälschung ist nur eine vorsätzliche Begehung strafbar, sodass § 30 Abs. 2 Nr. 2 OWiG (Geldbuße bis fünf Millionen Euro bei fahrlässiger Straftat) nicht in Betracht kommt.

[468] *Meyberg*, in: Graf, Beck’scher Online-Kommentar OWiG, § 30 Rn. 117 (15.10.2016).

[469] MAT A SV-4 Neumann, S. 41; MAT A SV-4 Klinger, S. 15 f.

[470] *Beck*, in: Graf, Beck’scher Online-Kommentar OWiG, § 130 Rn. 106 m. w. N. (15.10.2016).

[471] *Meyberg*, in: Graf, Beck’scher Online-Kommentar OWiG, § 30 Rn. 12 (15.10.2016).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Voraussetzung ist, dass die Verletzung der entsprechenden Pflichten – wie es bei §§ 263, 267 ff. StGB und § 37 Abs. 1 EG-FGV der Fall ist – mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist. Voraussetzung ist ferner, dass eine solche Zuwiderhandlung tatsächlich begangen wird und diese durch gehörige Aufsicht verhindert oder wesentlich erschwert worden wäre. Zu den erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen, deren Unterlassung zu einer Ordnungswidrigkeit nach § 130 Abs. 1 OWiG führen kann, gehören auch die Bestellung, sorgfältige Auswahl und Überwachung von Aufsichtspersonen.

Ist die Pflichtverletzung, die es durch entsprechende Aufsichtsmaßnahmen zu verhindern gegolten hätte, mit Strafe bedroht, kann das Unternehmen nach § 130 Abs. 3 Sätze 1 und 2 i. V. m. § 30 Abs. 2 Satz 3 OWiG mit einer Geldbuße von bis zu zehn Millionen Euro belegt werden.[472] Ist sie nur mit Geldbuße bedroht, ist deren Höchstmaß auch für die nach § 130 OWiG zu verhängende Geldbuße maßgebend.[473] Ist die Pflichtverletzung gleichzeitig mit Strafe und mit Geldbuße bedroht und übersteigt das angedrohte Höchstmaß der Geldbuße eine Million Euro, so ist dieses Höchstmaß auch das Höchstmaß für die Geldbuße nach § 130 OWiG.[474]

Die Zuständigkeit für die Fälle des § 130 OWiG, in denen die Pflichtverletzung, die den Anknüpfungspunkt für die Aufsichtspflichtverletzung bildet, mit Geldbuße bewehrt ist, liegt bei der für die Verfolgung der Ausgangspflichtverletzung zuständigen Behörde.[475] Bei den in § 37 EG-FGV geregelten Ausgangspflichtverletzungen waren bis 6. Dezember 2016 also die jeweiligen Landesbehörden zuständig. Seit 7. Dezember 2016 ist das KBA zuständig. Besteht die Ausgangspflichtverletzung ausschließlich in einer Straftat, ohne dass es eine korrespondierende Bußgeldnorm gibt, liegt die Verfolgungszuständigkeit bei der Staatsanwaltschaft.[476]

14. Vorschriften zu Abschalteinrichtungen in anderen Regelwerken

a) Überblick

Einige der vom Untersuchungsausschuss bestellten Sachverständigen haben zur Veranschaulichung des untersuchungsgegenständlichen Abschalteinrichtungsverbots in Art. 5 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 Nr. 10 der Grundverordnung auf entsprechende Regelungen in anderen Vorschriften Bezug genommen.[477] Dazu gehört

- die Richtlinie 70/220/EWG, die Vorgängerregelung zur Grundverordnung[478],
- die UNECE-Regelung Nr. 83[479], die, was ihre Vorschriften über Abschalteinrichtungen angeht, im europäischen Typgenehmigungsverfahren nicht unmittelbar relevant ist, da die Durchführungsverordnung nicht auf diese Vorschriften verweist und die Grundverordnung insoweit eigene Regelungen enthält,
- die Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) Nr. 582/2011, welche die Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) regeln, und
- der *Clean Air Act* (CAA) der Vereinigten Staaten von Amerika sowie die ihn konkretisierenden untergesetzlichen Vorschriften, auf die auch die *Environmental Protection Agency* (EPA) in ihrer an VW gerichteten *Notice of Violation* vom 18. September und 2. November 2015[480] verwiesen hatte.

In der Richtlinie 70/220/EWG, der UNECE-Regelung Nr. 83 und dem *Clean Air Act* werden Abschalteinrichtungen– ausnahmslos – verboten, aber zugleich so definiert, dass bereits begrifflich keine Abschalteinrichtung

---

[472] vgl. dazu *Rogall*, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 4. Aufl. 2014, § 130 Rn. 121.

[473] § 130 Abs. 3 Satz 3 OWiG.

[474] § 130 Abs. 3 Satz 4 i. V. m. Satz 1 OWiG.

[475] § 131 Abs. 3 OWiG. Die Zuständigkeit bleibt gemäß § 88 Abs. 2 Satz 2 OWiG auch nicht bei einer „Haftungsüberleitung“ auf die juristische Person nach § 30 Abs. 1 OWiG erhalten.

[476] Vgl. *Beck*, in: Graf, Beck’scher Online-Kommentar OWiG, § 131 Rn. 21 [15.10.2016].

[477] Vgl. MAT A SV-4 Brenner, S. 11; MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 7 f., 19 f.; MAT A SV-4 Neumann, S. 32; *Dr. Mock*, Gutachten (A-Drs. 18 [31]46), S. 3 f.).

[478] Siehe 1. a).

[479] Siehe 1. d).

[480] Siehe 13. b). bb).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vorliegt, wenn nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 der Grundverordnung eine Rechtfertigung in Betracht zu ziehen wäre. Eine Besonderheit des US-amerikanischen Regelwerkes sind die mit dem Verbot zusammenhängenden Dokumentations- und Begründungspflichten der Hersteller sowie die Regelung der behördlichen Aufklärung von Verdachtsfällen. Die europarechtlichen Regelungen zu schweren Nutzfahrzeugen enthalten statt eines Abschalteinrichtungsverbots ein Verbot von Umgehungsstrategien bzw. Abschaltstrategien.

b) Richtlinie 70/220/EWG

Die Regelungen dieser Richtlinie zu Abschalteinrichtungen finden sich in Anhang I Nr. 2.16 und Nr. 5.11.1 Abs. 5. Sie galten bis zum Beginn der Geltung der Grundverordnung am 3. Januar 2009.[481] Nr. 5.11.1 Abs. 5 des Anhangs I der Richtlinie lautet:

> *„Die Verwendung einer Abschalteinrichtung ist verboten.“*

Nr. 2.16 des Anhangs I definiert den Begriff der Abschalteinrichtung:

> *„‚Abschalteinrichtung‘ ist ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl, den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils der emissionsmindernden Einrichtungen zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit der emissionsmindernden Einrichtung unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb und -gebrauch vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird. Dieses Konstruktionsteil gilt nicht als Abschalteinrichtung, wenn*
>
> *I. die Notwendigkeit der Einrichtung zum Schutz des Motors gegen Beschädigung oder Unfälle und zum sicheren Betrieb des Fahrzeugs gerechtfertigt ist oder*
>
> *II. die Einrichtung nicht über die Anforderungen des Anlassens des Motors hinaus arbeitet oder*
>
> *III. die Bedingungen im wesentlichen in den Prüfverfahren Typ I oder Typ VI berücksichtigt sind.“*

c) UNECE Regelung Nr. 83

UNECE-Regelung Nr. 83 regelt in Nr. 2.16 und Nr. 5.1.2.1 Definition und Verbot von Abschalteinrichtungen in ähnlicher Weise wie die Richtlinie 70/220/EWG.

> *„Die Verwendung einer Abschalteinrichtung ist verboten.“*[482]
>
> *„Für die Zwecke dieser Regelung bezeichnet der Begriff:*
>
> *[…]*
>
> *2.16 ‚Abschalteinrichtung‘ jedes Konstruktionselement, mit dem die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl, das Übersetzungsverhältnis, der Krümmerunterdruck oder eine andere Größe erfasst wird, um die Funktion jedes Teils des Emissionsminderungssystems, das die Wirksamkeit des Emissionsminderungssystems unter Bedingungen verringert, mit denen beim normalen Betrieb und bei der normalen Nutzung des Fahrzeugs vernünftigerweise gerechnet werden kann, zu aktivieren, zu modulieren, zu verzögern oder zu deaktivieren. Ein solches Konstruktionselement ist nicht als Abschalteinrichtung anzusehen, wenn*

---

[481] Die Grundverordnung war zwar schon 2007 in Kraft getreten (vgl. Art. 18 Abs. 1 VO [EG] Nr. 715/2007), galt aber mit Ausnahme des Art. 10 Abs. 1 und des Art. 12, die ab dem 2. Juli 2007 galten, erst ab 3. Januar 2009 (Art. 17 Abs. 1, 18 Abs. 2 VO [EG] Nr. 715/2007).

[482] Nr. 5.1.2.1 UNECE-Regelung Nr. 83.

2.16.1. die Notwendigkeit der Einrichtung mit dem Schutz des Motors vor Beschädigungen oder Unfällen und der Betriebssicherheit des Fahrzeugs begründet wird oder

2.16.2. die Einrichtung nach dem Anlassen des Motors nicht mehr wirksam ist oder

2.16.3. die Bedingungen im Wesentlichen in den Verfahren für die Prüfungen Typ I oder Typ VI aufgeführt sind".[483]

d) Verordnungen (EG) Nr. 595/2009 und (EU) Nr. 582/2011 – Schwere Nutzfahrzeuge (Euro VI)

Die Emissionsregulierung bei schweren Nutzfahrzeugen folgt einem ähnlichen Grundmuster wie die bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen. Es gibt eine Grundverordnung[484] und eine Durchführungsverordnung[485], deren Vorgaben im jeweiligen Regelungskontext anzuwenden sind. Die Lkw-Grundverordnung legt Schadstoffgrenzwerte fest[486] und verlangt von den Herstellern, dass die Fahrzeuge *„unter normalen Betriebsbedingungen"* den rechtlichen Anforderungen entsprechen[487]. Im Unterschied zu den für Pkw geltenden Regelungen sieht die Verkehr-Grundverordnung allerdings bereits ab dem 31. Dezember 2012 auch den Einsatz *„transportabler Emissionsmesseinrichtungen zur Überprüfung der im Betrieb tatsächlich abgegebenen Emissionen"* sowie eine *„Überprüfung und Begrenzung der Off-Cycle-Emissionen"* vor.[488] Anstelle eine Abschalteinrichtungsverbots ordnet Art. 5 Abs. 3 der Lkw-Grundverordnung Folgendes an:

„Die Verwendung von Umgehungsstrategien, die die Wirksamkeit von emissionsmindernden Einrichtungen herabsetzen, ist unzulässig."

Nach Art. 2 Nr. 8 der Lkw-Grundverordnung ist eine

„‚Umgehungsstrategie' eine Strategie der Emissionsregelung, die unter bestimmten, entweder während des normalen Fahrzeugbetriebs oder außerhalb der Prüfverfahren für die Typgenehmigung auftretenden Motorbetriebsbedingungen oder Umgebungsbedingungen die Wirksamkeit der Emissionsbegrenzung herabsetzt".

Die Lkw-Durchführungsverordnung spricht von einem *„Verbot von Abschaltstrategien"*. So verlangt Art. 14, der die *„Anforderungen zur Begrenzung der Off-Cycle-Emissionen"* regelt, in seinem Absatz 1, dass der Hersteller alle notwendigen Maßnahmen ergreift, um zu gewährleisten, dass die Abgasemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Fahrzeugs und bei normalen Nutzungsbedingungen *„wirkungsvoll begrenzt"* werden. Bei diesen Maßnahmen hat er nach Art. 14 Abs. 1 Buchstabe a das Verbot von Abschaltstrategien zu berücksichtigen. In Anhang VI der Lkw-Durchführungsverordnung, der die *„Anforderungen zur Begrenzung der Off-Cycle-Emissionen (OCE) und der im Betrieb abgegebenen Emissionen"* betrifft, heißt es einleitend unter Nr. 1.1, dass

„[n]achfolgend […] die Leistungsanforderungen und das Verbot von Abschaltstrategien für Motoren und Fahrzeuge beschrieben [sind], die nach der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 und

---

[483] Nr. 2 UNECE-Regelung Nr. 83.

[484] Verordnung (EG) Nr. 595/2009 vom 18. Juni 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinien 80/1269/EWG, 2005/55/EG und 2005/78/EG (ABl. L 188 vom 18.7.2009, S. 1).

[485] Verordnung (EU) Nr. 582/2011 vom 25. Mai 2011 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 595/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und zur Änderung der Anhänge I und III der Richtlinie 2007/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 167 vom 25.6.2011, S. 1).

[486] Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang I VO (EG) Nr. 595/2009.

[487] Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 595/2009.

[488] Art. 5 Abs. 4 lit. a, Art. 8 VO (EG) Nr. 595/2009.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dieser Verordnung typgenehmigt wurden; mit ihnen soll eine wirksame Kontrolle der Emissionen in einem breiten Spektrum von Motorbetriebszuständen und Umgebungsbedingungen erreicht werden, die während des normalen Fahrzeugbetriebs auftreten."

e) Vereinigte Staaten von Amerika[489]

Regelungen zu Abschalteinrichtungen *(„defeat devices"*) finden sich in *Title 40, Part 86* des *Code of Federal Regulations* (CFR)[490]. Einschlägig sind vor allem 40 CFR §86.1803-01 (Definition), 40 CFR §86.1809-01 (Verbot und Nachprüfung) sowie 40 CFR §86.1844-01 (Dokumentationspflichten). Es handelt sich um untergesetzliche Vorschriften, welche die Regelungen des *Clean Air Acts* konkretisieren. Letztere finden sich in *Title 42* des *United States Code* (U.S.C.)[491]. Dort sind auch Sanktionen für Verstöße geregelt (42 U.S.C §7524).

40 CFR §86.1809-01 verbietet in Absatz (a) Abschalteinrichtungen und regelt in den Absätzen (b) bis (d) das Verfahren zur Entdeckung potenzieller Abschalteinrichtungen einschließlich entsprechender Informations- und Mitwirkungspflichten des Herstellers. Daneben findet sich in 40 CFR §86.1854-12 Absatz (a) Unterabsatz (3) (ii) ein generelles Verbot der Verwendung von Komponenten, die vornehmlich die Wirkung haben, andere Komponenten, welche die Regelkonformität des Fahrzeugs gewährleisten sollen, zu umgehen, abzuschalten oder funktionsunfähig zu machen.

*„**§86.1809-01 Prohibition of defeat devices.***

(a) No new light-duty vehicle, light-duty truck, or complete heavy-duty vehicle shall be equipped with a defeat device.

(b) The Administrator may test or require testing on any vehicle at a designated location, using driving cycles and conditions which may reasonably be expected to be encountered in normal operation and use, for the purposes of investigating a potential defeat device.

(c) For cold temperature CO emission control, the Administrator will use a guideline to determine the appropriateness of the CO emission control at ambient temperatures between 25 deg. F (−4 deg. C) and 68 deg. F (20 deg. C). The guideline […]

(d) For vehicle designs designated by the Administrator to be investigated for possible defeat devices:

(1) The manufacturer must show to the satisfaction of the Administrator that the vehicle design does not incorporate strategies that unnecessarily reduce emission control effectiveness exhibited during the Federal or Supplemental Federal emissions test procedures (FTP or SFTP) when the vehicle is operated under conditions which may reasonably be expected to be encountered in normal operation and use.

(2) Information requirements:

(i) Upon request by the Administrator, the manufacturer will provide an explanation containing detailed information regarding test programs, engineering evaluations, design specifications, calibrations, on-board computer algorithms, and design strategies incorporated for operation both during and outside of the Federal emission test procedure.

---

[489] Vgl. dazu auch *Muncrief/German/Schultz*, Defeat Devices under the U.S. and EU passenger vehicle emissions testing regulations, 2016 (Internetnachweis:

http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_defeat-devices-reg-briefing_20160322.pdf, letzter Zugriff am 21. Februar 2017).

[490] Siehe Internetnachweis: http://www.ecfr.gov/cgi-bin/ECFR?page=browse, letzter Zugriff am 21. Februar 2017.

[491] Siehe Internetnachweis:

http://uscode.house.gov/browse/prelim@title42/chapter85&edition=prelim, letzter Zugriff am 21. Februar 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(ii) For purposes of investigations of possible cold temperature CO defeat devices under this paragraph (d), the manufacturer shall provide an explanation which must show, to the satisfaction of the Administrator, that CO emissions are reasonably controlled in reference to the linear guideline, across the intermediate temperature range.

(e) For each test group of Tier 2 LDV/LLDTs and HLDT/MDPVs and interim non-Tier 2 LDV/LLDTs and HLDT/MDPVs the manufacturer must submit, with the Part II certification application, an engineering evaluation demonstrating to the satisfaction of the Administrator that a discontinuity in emissions of non-methane organic gases, carbon monoxide, oxides of nitrogen and formaldehyde measured on the Federal Test Procedure (subpart B of this part) does not occur in the temperature range of 20 to 86 degrees F. For diesel vehicles, the engineering evaluation must also include particulate emissions."

Definiert wird der Begriff *„defeat device"* sowie der in dieser Definition verwendete Begriff *„Auxilliary Emission Control Device"* (AECD) in 40 CFR §86.1803-01. Sachverhalte, die nach Art. 5 Abs. 2 der Grundverordnung bewirken, dass die Verwendung einer Abschalteinrichtung ausnahmsweise gerechtfertigt ist, bewirken hiernach, dass bereits begrifflich keine Abschalteinrichtung vorliegt.

"40 CFR §86.1803-01 Definitions.

The following definitions apply to this subpart:

[...]

Auxiliary Emission Control Device (AECD) means any element of design which senses temperature, vehicle speed, engine RPM, transmission gear, manifold vacuum, or any other parameter for the purpose of activating, modulating, delaying, or deactivating the operation of any part of the emission control system.

[...]

Defeat device means an auxiliary emission control device (AECD) that reduces the effectiveness of the emission control system under conditions which may reasonably be expected to be encountered in normal vehicle operation and use, unless:

(1) Such conditions are substantially included in the Federal emission test procedure;

(2) The need for the AECD is justified in terms of protecting the vehicle against damage or accident;

(3) The AECD does not go beyond the requirements of engine starting; or

(4) The AECD applies only for emergency vehicles and the need is justified in terms of preventing the vehicle from losing speed, torque, or power due to abnormal conditions of the emission control system, or in terms of preventing such abnormal conditions from occurring, during operation related to emergency response. Examples of such abnormal conditions may include excessive exhaust backpressure from an overloaded particulate trap, and running out of diesel exhaust fluid for engines that rely on urea-based selective catalytic reduction."

40 CFR §86.1844-01 legt in Absatz (d) Unterabsatz (11) fest, welche Informationen über *„defeat devices"* und *„auxiliary emission control devices"* der Hersteller bei Antragstellung vorlegen muss. Bei AECD, welche die Effektivität des Emissionskontrollsystems reduzieren, gehört dazu eine detaillierte Begründung, aus der sich ergibt, dass es sich nicht um eine Abschalteinrichtung handelt. In Absatz (b) wird zudem grundsätzlich klargestellt, dass die Behörde auch die Vorlage von Aufzeichnungen verlangen kann, die nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden.

„***40 CFR §86.1844-01 Information requirements: Application for certification and submittal of information upon request.***

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(a) All the information listed in this section must be submitted to the Agency according to the requirements specified in §86.1843; however, we may ask you to include less information than we specify, as long as you keep the specified records.

(b) Nothing in this section limits the Administrator's discretion to require the manufacturer to submit additional records not specifically required by this section.

[...]

(d) Part 1 Application. Part 1 must contain the following items:

(11) A list of all auxiliary emission control devices (AECD) installed on any applicable vehicles, including a justification for each AECD, the parameters they sense and control, a detailed justification of each AECD that results in a reduction in effectiveness of the emission control system, and rationale for why it is not a defeat device as defined under §86.1809. The following specific provisions apply for AECDs:

(i) For any AECD uniquely used at high altitudes, EPA may request engineering emission data to quantify any emission impact and validity of the AECD.

(ii) For any AECD uniquely used on multi-fuel vehicles when operated on fuels other than gasoline, EPA may request engineering emission data to quantify any emission impact and validity of the AECD.

(iii) For Tier 3 vehicles with spark-ignition engines, describe how AECDs are designed to comply with the requirements of §86.1811-17(d). Identify which components need protection through enrichment strategies; describe the temperature limitations for those components; and describe how the enrichment strategy corresponds to those temperature limitations. We may also require manufacturers to submit this information for certification related to Tier 2 vehicles."

40 CFR §86.1848-10 Absatz (c) Unterabsatz (6) stellt klar, dass die Genehmigung nur greift, soweit ein Fahrzeug auch tatsächlich materiell alle Eigenschaften aufweist, die im Antrag beschrieben sind.

"40 CFR §86.1848-10 Compliance with emission standards for the purpose of certification.

(c) The following conditions apply to all certificates:

(1) [...]

(6) Vehicles are covered by a certificate of conformity only if they are in all material respects as described in the manufacturer's application for certification (Part I and Part II)."

Aus 40 CFR §86.1854-12 Absatz (a) Unterabsatz (1) ergibt sich, dass der Vertrieb von Fahrzeugen, die nicht von einer Genehmigung abgedeckt sind, verboten ist. Unterabsatz (3) (ii) enthält daneben noch ein Verbot der Verwendung von Komponenten, die vornehmlich die Wirkung haben, andere Komponenten, welche die Regelkonformität des Fahrzeugs gewährleisten sollen, zu umgehen, abzuschalten oder funktionsunfähig zu machen.

„40 CFR §86.1854-12 Prohibited acts.

(a) The following acts and the causing thereof are prohibited:

(1) In the case of a manufacturer, as defined by §86.1803, of new motor vehicles or new motor vehicle engines for distribution in commerce, the sale, or the offering for sale, or the introduction, or delivery for introduction, into commerce, or (in the case of any person, except as provided by regulation of the Administrator), the importation into the United States of any new motor vehicle or new motor vehicle engine subject to this subpart, unless such vehicle or engine is covered by a certificate of conformity issued (and in effect) under regulations found in this

subpart (except as provided in Section 203(b) of the Clean Air Act (42 U.S.C. 7522(b)) or regulations promulgated thereunder).

(2) […]

(3)(i) […]

(ii) For any person to manufacture, sell or offer to sell, or install, any part or component intended for use with, or as part of, any vehicle or engine, where a principal effect of the part or component is to bypass, defeat, or render inoperative any device or element of design installed on or in a vehicle or engine in compliance with regulations issued under this subpart, and where the person knows or should know that the part or component is being offered for sale or installed for this use or put to such use."

Diese Verbote finden sich auch in 42 U.S.C. §7522 Absatz (a) Unterabsatz (1) und Unterabsatz (3) (B), also auf gesetzlicher Ebene.

"42 U.S.C. §7522. Prohibited acts

(a) Enumerated prohibitions

The following acts and the causing thereof are prohibited-

(1) in the case of a manufacturer of new motor vehicles or new motor vehicle engines for distribution in commerce, the sale, or the offering for sale, or the introduction, or delivery for introduction, into commerce, or (in the case of any person, except as provided by regulation of the Administrator), the importation into the United States, of any new motor vehicle or new motor vehicle engine, manufactured after the effective date of regulations under this part which are applicable to such vehicle or engine unless such vehicle or engine is covered by a certificate of conformity issued (and in effect) under regulations prescribed under this part or part C in the case of clean-fuel vehicles (except as provided in subsection (b) of this section);

(2) […];

(3)(A) […]; or

(B) for any person to manufacture or sell, or offer to sell, or install, any part or component intended for use with, or as part of, any motor vehicle or motor vehicle engine, where a principal effect of the part or component is to bypass, defeat, or render inoperative any device or element of design installed on or in a motor vehicle or motor vehicle engine in compliance with regulations under this subchapter, and where the person knows or should know that such part or component is being offered for sale or installed for such use or put to such use; or

(4) […]"

42 U.S.C. § 7524 Absatz (a) regelt schließlich Strafzahlungen („*civil penalties*") für derartige Verstöße. Sätze 3 und 4 stellen klar, dass der Vertrieb jedes einzelnen betroffenen Fahrzeugs bzw. die Verwendung jeder einzelnen Komponente ein eigenständiges Vergehen darstellt. Aus 40 CFR §19.4 ergeben sich inflationsbedingte Erhöhungen der in 42 U.S.C. §7524 genannten Beträge ab bestimmten Daten. So beträgt die mögliche Höchststrafe für Verstöße zwischen dem 12. Januar 2013 und dem 6. Dezember 2013 3.750 bzw. 37.500 US-Dollar statt 2.500 bzw. 25.000 US-Dollar.

"42 U.S.C §7524. Civil penalties

(a) Violations

Any person who violates sections 7522(a)(1) […] of this title […] shall be subject to a civil penalty of not more than $25,000. Any […] or any person who violates section 7522(a)(3)(B) of this title shall be subject to a civil penalty of not more than $2,500. Any such violation with

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

respect to paragraph (1), […] of section 7522(a) of this title shall constitute a separate offense with respect to each motor vehicle or motor vehicle engine. Any such violation with respect to section 7522(a)(3)(B) of this title shall constitute a separate offense with respect to each part or component. […].“

15. Andere Grenzwertregime und Kontrollmechanismen

a) Luftqualitätsrichtlinie, Bundesimmissionsschutzgesetz und 39. Bundesimmissionsschutzverordnung

Die oben[492] dargestellten, in der Grundverordnung festgelegten Grenzwerte setzen an einer bestimmten Schadstoffquelle – Pkw und leichte Nutzfahrzeuge – an. Sie versuchen, die aus dieser Quelle stammenden Schadstoffe zu limitieren und so zur Verbesserung der Luftqualität insgesamt beizutragen. Die Richtlinie 2008/50/EG, die sog. Luftqualitätsrichtlinie,[493] und die sie ins deutsche Recht umsetzende 39. Bundesimmissionsschutzverordnung (39. BImSchV)[494] verfolgen dasselbe Ziel, haben aber einen anderen Ansatz. Sie setzen nicht an einzelnen Schadstoffquellen an, sondern haben die Schadstoffbelastung der Luft insgesamt im Blick, unabhängig davon, aus welchen Quellen diese Belastung herrührt.[495] Die Belastung soll ermittelt und begrenzt sowie die Bevölkerung über sie informiert werden.

Zu diesem Zweck sieht die 39. BImSchV die Aufteilung der gesamten Fläche der Bundesrepublik in sog. Gebiete und Ballungsräume vor.[496] Für diese ist die Konzentration verschiedener Schadstoffe in der Luft zu bestimmen, und zwar mithilfe von Messungen an sog. Probenahmestellen sowie mithilfe von Modellrechnungen.[497] Dies betrifft neben Stickstoffdioxid (NO_2) im Besonderen und Stickoxiden (NOx) im Allgemeinen unter anderem auch Schwefeldioxid, Feinstaub (Partikel), Blei, Benzol und Kohlenmonoxid.[498] Darüber hinaus ist die Gesamtmenge bestimmter Schadstoffe bezogen auf die gesamte Bundesrepublik zu ermitteln.[499] Die Öffentlichkeit ist über die ermittelten Werte zu unterrichten, jedenfalls dann, wenn diese bestimmte Maße überschreiten.[500]

Die Luftqualitätsrichtlinie, umgesetzt durch die 39. BImschV, unterscheidet zwischen „Alarmschwellen“, „(Immissions-)Grenzwerten“[501], „kritischen Werten“, „Zielwerten“ und „Emissionshöchstmengen“.

Ist eine sog. Alarmschwelle überschritten, bedeutet dies, dass bereits bei kurzfristiger Exposition von einem Risiko für die Gesundheit der Bevölkerung auszugehen ist und unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen sind.[502]

---

[492] Siehe 2.

[493] Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft in Europa (ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1). Davor waren Luftqualität und Schutz der Umwelt und Gesundheit in mehreren europäischen Rechtsakten geregelt, nämlich in der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (ABl. L 296 vom 21.11.1996, S. 55), der Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft (ABl. L 163 vom 29.6.1999, S. 41), der Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft (ABl. L 313 vom 13.12.2000, S. 12), der Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2002 über den Ozongehalt in der Luft (ABl. L 67 vom 9.3.2002, S. 14) sowie der Entscheidung 97/101/EG des Rates vom 27. Januar 1997 zur Schaffung eines Austausches von Informationen und Daten aus den Netzen und Einzelstationen zur Messung der Luftverschmutzung in den Mitgliedstaaten (ABl. L 35 vom 5.2.1997, S. 14).

[494] Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV) vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2244).

[495] Die unterschiedlichen Ansätze zeigen sich auch in der unterschiedlichen Terminologie. In der Grundverordnung ist von „Emissionen“ die Rede, die Betonung liegt also auf dem Verlassen der Schadstoffquelle, die 39. BImSchV spricht überwiegend von „Immissionen“, betont also die „Ankunft“ der Schadstoffe in die Atmosphäre.

[496] § 11 der 39. BImSchV.

[497] Vgl. § 13 ff. der 39. BImSchV.

[498] Vgl. § 2 ff. der 39. BImSchV.

[499] Vgl. § 33 der 39. BImSchV.

[500] Vgl. § 30 und Anlage 14 Nr. 2 Satz 2 der 39. BImSchV.

[501] Die Richtlinie spricht von „Grenzwerten“ (Art. 2 Nr. 5), die Verordnung von „Immissionsgrenzwerten“ (§ 1 Nr. 15).

[502] Vgl. § 1 Nr. 1 der 39. BImSchV.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zu diesen Maßnahmen kann auch die Beschränkung oder gar die Aussetzung bestimmter Tätigkeiten (z. B. Kraftfahrzeugverkehr, Bautätigkeiten, Betrieb von Industrieanlagen) gehören.[503] Die Öffentlichkeit ist über die Alarmschwellenüberschreitung wie auch über die geplanten und ergriffenen Maßnahmen über Rundfunk, Fernsehen, Zeitungen oder Internet zu informieren.[504] Die Alarmschwelle für Stickstoffdioxid beträgt beispielsweise (über eine volle Stunde gemittelt) 400 µg/m³. Dieser Wert muss an drei aufeinanderfolgenden Stunden an drei Probenahmestellen gemessen worden sein. Diese wiederum müssen für die Luftqualität in einem Bereich von mindestens 100 km² oder im gesamten Gebiet oder Ballungsraum repräsentativ sein.[505]

Der Immissionsgrenzwert liegt für Stickstoffdioxid über eine Stunde gemittelt bei 200 µg/m³, über das Kalenderjahr gemittelt bei 40 µg/m³, wobei der Stundenwert von 200 µg/m³ im Kalenderjahr höchstens 18mal überschritten werden darf.[506] Werden die genannten Werte (im Falle des Stundenwertes mehr als 18mal) überschritten, ist für das betroffene Gebiet bzw. den betroffenen Ballungsraum ein Luftreinhalteplan zu erstellen und öffentlich bekannt zu machen.[507] Darin sind unter anderem der Ursprung der Verschmutzung zu erklären und die Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität zu benennen.[508] Darüber hinaus sind auch bei der Überschreitung von Grenzwerten – ähnlich wie bei Alarmschwellenüberschreitungen – kurzfristige Beschränkungsmaßnahmen möglich.[509] Immissionsgrenzwerte verfolgen das Ziel, schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern.[510]

Demgegenüber wird bei den sog. kritischen Werten davon ausgegangen, dass eine Überschreitung unmittelbare schädliche Auswirkungen für manche Rezeptoren wie Bäume, sonstige Pflanzen oder natürliche Ökosysteme, aber nicht für den Menschen haben kann.[511] Der kritische Wert für Stickoxide (NOx) beträgt, gemittelt über ein Kalenderjahr, 30 µg/m³.[512]

Während Alarmschwellen, Grenzwerte und kritische Werte grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen, müssen *„Zielwerte“* nur *„nach Möglichkeit“* innerhalb eines bestimmten Zeitraumes eingehalten werden. So gab es bis zum 1. Januar 2015 für Partikel ($PM_{2,5}$) nur einen Zielwert, der über das Kalenderjahr gemittelt 25 µg/m³ betrug und ab diesem Zeitpunkt als verbindlicher Grenzwert weitergalt.[513]

Wiederum verbindlich sind die sog. Emissionshöchstmengen, die sich auf die Bundesrepublik insgesamt beziehen. Die Emissionshöchstmenge für Stickoxide z. B. beträgt 1.051 Kilotonnen pro Kalenderjahr.[514] Die Bundesregierung hat ein Programm zur Einhaltung der Emissionshöchstmengen zu erstellen.[515] Das Umweltbundesamt musste zu diesem Zwecke seit 2011 jährlich sog. Emissionsinventare und Emissionsprognosen für die Jahre 2015 und 2020 erstellen.[516]

---

[503] § 28 BImSchV.

[504] § 30 Abs. 3 und 5 sowie Anlage 14 Nr. 4 der 39. BImSchV.

[505] § 3 Abs. 3 der 39. BImSchV.

[506] § 3 Abs. 1 der 39. BImSchV.

[507] § 27 Abs. 1, § 30 Abs. 1 Nr. 3 der 39. BImSchV. Mitgliedstaaten, die es nicht schafften, die Grenzwerte bis zu dem gesetzlich festgelegten Fristen (im Falle von NO_2 bis zum 1. Januar 2010) in allen Gebieten und Ballungsräumen einzuhalten, konnten die Frist für das jeweilige Gebiet bzw. den jeweiligen Ballungsraum unter Einbindung der EU-Kommission und Vorlage eines Luftqualitätsplanes um höchsten fünf Jahre (im Falle von NO_2 also bis zum 1. Januar 2015) verlängern (vgl. Art. 22 RL 2008/50/EG, § 21 Abs. 2 bis 4 der 39. BImSchV).

[508] § 27 i. V. m. Anlage 13 der 39. BImSchV.

[509] § 28 Abs. 1 Satz 2 der 39. BImSchV.

[510] § 1 Nr. 15 der 39. BImSchV.

[511] § 1 Nr. 17 der 39. BImSchV.

[512] § 3 Abs. 3 der 39. BImSchV.

[513] Vgl. § 3 Abs. 1 und 2 der 39. BImSchV.

[514] § 33 der 39. BImSchV. Mit dieser Vorschrift wird die Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (ABl. L 309 vom 27.11.2001, S. 22) in deutsches Recht umgesetzt.

[515] § 34 der 39 BImSchV.

[516] § 33 Abs. 3 der 39. BImSchV.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das UBA betreibt auch selbst Probenahmestellen.[517] Ansonsten sind im Wesentlichen die Länder zuständig, insbesondere was Luftreinhaltepläne oder die Information der Öffentlichkeit angeht.

Daneben soll das Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundesimmissionsschutzgesetz - BImschG) vor schädlichen Umwelteinwirkungen unter anderem auf Menschen, Tiere, Boden und Wasser bewahren. Zur Einhaltung dieses Ziels verpflichten § 5 Abs. 1 Nr. 2 und § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImschG Betreiber von emittierenden Anlagen zu emissionsvermeidenden Maßnahmen, die dem „Stand der Technik“, d. h. dem „Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen“ (§ 3 Abs. 6 BImSchG), entsprechen. Kraftfahrzeuge sind gemäß § 3 Abs. 5 Nr. 2 BImSchG jedoch keine Anlagen im Sinne des BImSchG; für sie trifft § 38 BImSchG eine spezielle, zudem europarechtlich überlagerte[518] Regelung, der zufolge sie so beschaffen sein müssen, dass ihre durch die Teilnahme am Verkehr verursachten Emissionen „bei bestimmungsgemäßem Betrieb“ die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen einzuhaltenden Grenzwerte nicht überschreiten[519]. Eine Pflicht zur Beachtung des Standes der Technik enthält § 38 BImSchG ebenso wenig wie die ihn überlagernden Regelungen des europäisch harmonisierten Typgenehmigungsverfahrens.

b) Arbeitsplatzgrenzwerte

Die Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS)[520] enthalten für diverse Schadstoffe sog. Arbeitsplatzgrenzwerte, die auf der Grundlage der Gefahrstoffverordnung[521] vom Ausschuss für Gefahrstoffe festgelegt wurden und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales bekannt gemacht werden.[522] Der Arbeitsplatzgrenzwert gibt an, bei welcher Konzentration eines Stoffes akute oder chronische Auswirkungen auf die Gesundheit im Allgemeinen nicht zu erwarten sind.[523]

Für Stickstoffdioxid (NO_2) liegt der Arbeitsplatzgrenzwert (Schichtmittelwert bei in der Regel täglich achtstündiger Exposition an fünf Tagen pro Woche während der Lebensarbeitszeit) bei 0,5 ml/m³ und 950 µg/m³, für Stickstoffmonoxid (NO) bei 2 ml/m³ und 2,5 mg/m³.[524]

c) Periodische Hauptuntersuchung („TÜV“)

Die Ebene der EU-Mitgliedstaaten wurde von der Europäischen Kommission nicht als ausreichend angesehen, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und um zu gewährleisten, dass die Fahrzeuge vorschriftsmäßig eingestellt und gewartet werden (vergleiche Erwägungsgrund 26 der Richtlinie 2009/40/EG).

Daher sind auch die Regeln für die technische Überwachung auf der europäischen Ebene harmonisiert worden. Entsprechend der Richtlinie 2009/40/EG wurde die periodische Hauptuntersuchung (das umgangssprachlich „TÜV“ genannte Verfahren) in Deutschland in der StVZO[525] (§ 29 einschließlich aller Anlagen) umgesetzt. Halter von zulassungspflichtigen Fahrzeugen sind hiernach verpflichtet, unter anderem die Umweltverträglichkeit ihres Fahrzeugs in regelmäßigen Zeitabständen untersuchen zu lassen.[526] Die Endrohrmessung wurde 2009 mit Wirkung zu 2010 zu Gunsten der OBD-Kontrolle abgelöst. Dabei werden auch die Abgasemissionen wie Kohlenmonoxid und die Diesel-Rauchgas-Trübung, nicht jedoch Stickoxide gemessen. Die Abgasmessungen

---

[517] Vgl. § 20 Abs. 8 Satz 1 der 39. BImSchV.

[518] Jarass, BImSchG, 11. Aufl. 2015, § 38 Rn. 2a.

[519] § 38 Abs. 1 Satz 1 BImSchG.

[520] TRGS 900 „Arbeitsplatzgrenzwerte“, Ausgabe Januar 2006 (BArbBl. Heft 1/2006, S. 41-55), zuletzt geändert laut GMBl. 2016 S. 886-889 [Nr. 45] (vom 4. November 2016).

[521] Vom 26. November 2010 (BGBl. I S. 1643, 1644), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. November 2016 (BGBl. I S. 254).

[522] Vgl. § 20 Abs. 3 Nr. 4, Abs. 4 Nr. 1 GefStoffV.

[523] § 2 Abs. 8 GefStoffV, Nr. 1 Abs. 1 Satz 2 TRGS.

[524] Nr. 3 TRGS.

[525] Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), zuletzt geändert durch Verordnung vom 17. Juni 2016 (BGBl. I S. 1463).

[526] Vgl. Anlage VIIa Nr. 1.2.1 StVZO.

bei Fahrzeugen, die seit 2006 zugelassen und mit einem entsprechenden System ausgestattet sind, erfolgen seit 2010 ausschließlich über OBD unter der Voraussetzung, dass die OBD-Kontrolle ohne Beanstandung geblieben ist. Vorschläge seitens des UBA im Juli 2011, welches aufgrund von Messungen zu dem Schluss kam, die OBD sei unzureichend[527] sowie auch Vorschläge seitens der EU im Jahr 2013[528], die Endrohrmessung wieder einzuführen, wurden erst nach dem Untersuchungszeitraum aufgegriffen.

III. Sachverständigengutachten zur Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben

Der Untersuchungsausschuss hat die Sachverständigen *Prof. Dr. Michael Brenner*, *Prof. Dr. Martin Führ*, *Prof. Dr. Remo Klinger* und *Dr. Dieter Neumann* mit der Begutachtung folgender Frage beauftragt:

> *„Wann und auf welche Weise wurden die Vorgaben der Verordnung – VO – (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Richtlinie – RL – 2007/46/EG vom 5. September 2007 insbesondere zum Geltungsbereich der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und Vorgaben zur Abschalteinrichtung (inklusive festzusetzender Sanktionen) in Deutschland und den übrigen EU-Mitgliedstaaten und der bezüglich Abschalteinrichtungen für emissionsmindernde Einrichtungen identische Regelung Nr. 83 der UN-Wirtschaftskommission für Europa in deren weiteren Mitgliedstaaten umgesetzt und entspricht die jeweilige Umsetzung den Vorgaben der genannten Regelungen?“*[529]

Soweit die Sachverständigen in ihren Auffassungen übereinstimmten, sind diese weitgehend in der Darstellung unter II. berücksichtigt worden. In zwei Punkten sind sie jedoch zu unterschiedlichen Auffassungen gelangt. Das betrifft die Themen „Abschalteinrichtungen“ und „Sanktionen“.

1. Abschalteinrichtungen

Alle vier Gutachten gehen von der Rechtslage aus, dass das in Art. 5 Abs. 2 der Grundverordnung statuierte Verbot von Abschalteinrichtungen[530] unmittelbar anwendbar ist.[531] Die Unterschiede beziehen sich auf die Frage, welchen Bestimmbarkeitsgrad die Ausnahmen von dem Verbot der Abschalteinrichtungen nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstaben a bis c der Grundverordnung aufweisen. Hierfür ziehen die Gutachter unterschiedliche Auslegungsmaßstäbe heran.

a) Gutachten Prof. Dr. Führ und Prof. Dr. Klinger

Die Sachverständigen *Prof. Dr. Führ* und *Prof. Dr. Klinger* hegen keine Zweifel an der rechtsstaatlichen Bestimmtheit des Abschalteinrichtungsverbots.[532] Im Übrigen, so der Sachverständige *Prof. Dr. Klinger*, wäre die Folge einer rechtsstaatswidrigen Unbestimmtheit der Norm nicht, dass die Ausnahmen großzügiger auszulegen seien, sondern deren Ungültigkeit.[533]

Sie legen das Tatbestandsmerkmal „unter normalen Betriebsbedingungen“ wie folgt aus: Mit dem Zweck der VO (EG) Nr. 715/2007 sei es unvereinbar, wenn der Wirkungsgrad der Emissionsminderungssysteme „zu bestimmten Jahreszeiten“ reduziert würde. Der Sachverständige *Prof. Dr. Führ* weist auf den angeblichen Willen

---

[527] MAT A UBA-2-1, Ordner 70, Bl. 143 f., 166.

[528] MAT A BMVI-2, Leitungsregistratur, Ordner 3, Bl. 81.

[529] Beweisbeschluss SV-4 vom 7. Juli 2016.

[530] Siehe II. 3.

[531] MAT A SV-4 Neumann, S. 6, 13 f., 23, 39; MAT A SV-4 Brenner, S. 13 (unmittelbare Wirkung von Verordnungen); MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 2; MAT A SV-4 Klinger, S. 16.

[532] MAT A SV-4, Führ 2. Fassung, S. 10; MAT A SV-4 Klinger, S. 24 ff.

[533] MAT A SV-4 Klinger, S. 27.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des Gesetzgebers hin, die Ziele der Verordnung durch ein *„striktes, weitreichendes Verbot von Abschalteinrichtungen“* zu verankern.[534] Für den Sachverständigen *Prof. Dr. Klinger* zählen zu den normalen Betriebsbedingungen

> *„diejenigen Bedingungen […], die in den vier in Deutschland bekannten Jahreszeiten üblicherweise nach den Außentemperaturen auftreten,“*

z. B. also auch Außentemperaturen von unter 20 °C. Er verweist auf den Parallelbegriff *„betriebsübliche Beanspruchung“* in den Regelungen über Bremsen, Ersatzräder, Türen und Kindersitze:

> *„Niemand würde ernsthaft argumentieren, dass eine Abschalteinrichtung zulässig sei, die bei niedrigen Temperaturen den Wirkungsgrad der Bremsen verringert oder das Schließsystem der Türen verändert“*,

um deren Dauerhaltbarkeit zu gewährleisten.[535] Vorkehrungen, die *„außerhalb der Testzyklen“* die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringerten, seien, so der Sachverständige *Prof. Dr. Führ*, Abschalteinrichtungen im Sinne von Art. 3 Nr. 10 der Grundverordnung und damit grundsätzlich nach deren Art. 5 Abs. 1 Satz 1 unzulässig.[536]

Beide Sachverständige betonen in diesem Zusammenhang, dass auch eine Software eine Abschalteinrichtung sein könne.[537] Der Begriff *„Konstruktionsteil“* in Art. 3 Nr. 10 der Grundverordnung beschränke sich nicht auf mechanische Elemente im Sinne von Hardware, sondern umfasse auch die elektronische Motorsteuerung. Ebenso falle auch die Abgasrückführung unter den Begriff *„Emissionskontrollsystem“* in Art. 3 Nr. 10. Dieser Begriff umfasse durchaus sog. innermotorische Maßnahmen und beschränke sich nicht auf sog. nachgelagerte Maßnahmen der Abgasreinigung.[538]

Entsprechend dem Charakter als Ausnahmeregelung – so die Sachverständigen *Prof. Dr. Klinger* und *Prof. Dr. Führ* – seien die Tatbestandsmerkmale von Art. 5 Abs. 2 Satz 2 der Grundverordnung, insbesondere das des Motorschutzes, eng auszulegen. Nach Ansicht des Sachverständigen *Prof. Dr. Klinger* ist eine Abschalteinrichtung nur dann gemäß Satz 2 Buchstabe a *„notwendig, um den Motor vor Beschädigung zu schützen“*, wie es dort heißt, wenn es *„keine anderen Lösungen gibt, um die Gefahr einer Motorschädigung zu beseitigen.“* Voraussetzung sei ferner ein *„unmittelbar drohender Motorschaden“*. Mit *„bloße[m] Verschleißschutz“* lasse sich eine Abschalteinrichtung nicht rechtfertigen. Die Ausnahme des Motorschutzes könne daher nicht unter Verweis auf die Verpflichtung zur Gewährleistung der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen in Anspruch genommen werden.[539] Die im Bericht der Untersuchungskommission vertretene Auffassung, dass Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a der Grundverordnung den Herstellern einen *„Handlungsspielraum bei der Anwendung von Abschalteinrichtungen“* eröffne, sei unzutreffend. Gleiches gelte für die in besagtem Bericht zumindest als vertretbar dargestellte Sichtweise,

> *„dass unter Berufung auf den Motorschutz die Verwendung von Abschalteinrichtungen letztlich stets dann gerechtfertigt werden könnte, wenn von Seiten des Fahrzeugherstellers nachvollziehbar dargestellt wird, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor Schaden droht, sei dieser auch noch so klein.“*[540]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Führ* betont, dass eine Abschalteinrichtung unter Berufung auf den Motorschutz nur dann möglich sei, wenn sich dieser *„weder durch Konzeption noch durch Konstruktion oder Werkstoffwahl“* anderweitig erreichen lasse. Entscheidend sei hierbei der Stand der Technik zum Zeitpunkt der Typgenehmigung. Der Hersteller dürfe es nicht in der Hand haben, sich durch Konstruktion eines suboptimalen Motors vom

---

[534] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 7.

[535] MAT A SV-4 Klinger, S. 26 f.

[536] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 2.

[537] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 16; MAT A SV-4 Klinger, S. 19.

[538] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 16 f. Er weist zudem darauf hin, dass nicht nur eine die Emissionsminderungskontrolle nachteilig beeinflussende Software, die erkennt, dass das Auto sich im Testzyklus befindet, sondern auch eine, die erkennt, dass es sich nicht im Testzyklus befindet, eine Abschalteinrichtung sein könne (ebd., S. 13, 15).

[539] MAT A SV-4 Klinger, S. 25 f.

[540] MAT A SV-4 Klinger, S. 24; zu den zitierten Berichtspassagen siehe a).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abschalteinrichtungsverbot zu befreien.[541] Namentlich die Wirkungsminderung des Emissionskontrollsystems außerhalb des NEFZ-Thermofensters (20 °C bis 30 °C)[542] halten beide Sachverständige grundsätzlich für unzulässig.[543]

Folgende Argumente werden für diese enge Auslegung der Motorschutzausnahme – teilweise unter Bezugnahme auf Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste bzw. des Fachbereichs Europa der Bundestagsverwaltung[544] – vorgetragen: Art. 5 Abs. 2 Satz 2 der Grundverordnung sei eine Ausnahmevorschrift und enger formuliert als beispielsweise die entsprechende Ausnahme zum Abschalteinrichtungsverbot in der UNECE-Regelung Nr. 83[545]. Nach dieser müsse die Einrichtung mit der Notwendigkeit des Schutzes des Motors *„begründet“* werden, wohingegen Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a der Grundverordnung verlange, dass sie zum Motorschutz notwendig *„ist“*. Ferner sei die zweite Variante des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a zu berücksichtigen, nach der eine Abschalteinrichtung zulässig ist, wenn sie notwendig ist, *„um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten.“* Daraus ergebe sich, dass die drohende Beschädigung des Motors einem Unfall vergleichbar sein müsse. Mit Verschleißschutz könne die Inanspruchnahme der Ausnahmebestimmung daher nicht begründet werden, sondern nur mit einem unmittelbar drohenden Motorschaden. Für eine enge Auslegung der Vorschrift spreche weiterhin, dass sonst die Erreichung der Luftqualitätsziele, welche die Grundverordnung ausweislich ihrer Erwägungsgründe 5 und 6 verfolge, erschwert wäre. Im Übrigen verbiete die für schwere Nutzfahrzeuge geltende *„Schwesterverordnung“* zur Grundverordnung ausdrücklich sog. Umgehungsstrategien[546], d. h. die Herabsetzung der Wirksamkeit der Emissionsbegrenzung *„während des normalen Fahrzeugbetriebs oder außerhalb der Prüfverfahren für die Typgenehmigung auftretenden Motorbetriebsbedingungen oder Umgebungsbedingungen.“* Mit dem Erlass dieser Verordnung sei zugleich die Rahmenrichtlinie sowie die Grundverordnung geändert worden. Eine systematische Parallelbetrachtung lege deshalb eine enge Auslegung der Ausnahmen zum Abschalteinrichtungsverbot der Grundverordnung nahe.[547] Die grundsätzliche Unzulässigkeit der Wirkungsminderung des Emissionskontrollsystems außerhalb des NEFZ-Thermofensters (20 °C bis 30 °C) werde zudem durch Art. 3 Nr. 9 der Durchführungsverordnung[548] bestätigt. Diese Vorschrift suspendiere Dieselfahrzeuge von der sog. Typ-6-Prüfung bei niedrigen Temperaturen. Stattdessen müsse der Hersteller belegen, dass gegebenenfalls eine NOx-Nachbehandlungseinrichtung nach einem Kaltstart bei -7 °C innerhalb von 400 Sekunden eine für das ordnungsgemäße Arbeiten ausreichende Temperatur erreiche. Diese Regelung zeige, dass die NOx-reduzierenden technischen Elemente auch bei den genannten niedrigen Umgebungstemperaturen abgesehen von den ersten 400 Sekunden ordnungsgemäß arbeiten sollen. Für ein daneben bestehendes „Thermofenster“ bei niedrigen Temperaturen gebe es daher keine Rechtfertigung.[549]

Beide Sachverständige kritisieren die Umsetzung des Abschalteinrichtungsverbots in der Verwaltungspraxis, wobei sie – ähnlich wie der Sachverständige *Dr. Neumann* – diese weitgehend in der Arbeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“ widergespiegelt sehen.

Nach Auffassung des Sachverständigen *Prof. Dr. Führ* ist es – vorbehaltlich einer Prüfung im Einzelfall –

> *„[n]ach den bekannt gewordenen Tatsachen […] zu einer schwerwiegenden und anhaltenden Missachtung des Rechts [gekommen]“*. [550]

---

[541] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 7 f.

[542] Siehe II. 4.

[543] Vgl. MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 3; MAT A SV-4 Klinger, S. 26, 29.

[544] Fachbereich PE 6, Abschalteinrichtungen (Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007), Ausarbeitung PE 6 – 3000 – 8/16 vom 4. Februar 2016; Fachbereich WD 7, Abschalteinrichtungen in Personenkraftwagen, Zur Reichweite des Verbots nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, Ausarbeitung WD 7 – 3000 – 031/16 vom 16. März 2016.

[545] Siehe II. 14. c).

[546] Siehe II. 14. d).

[547] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 5 ff.; MAT A SV-4 Klinger, S. 24 ff.

[548] Siehe II. 8. b).

[549] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 3, 9.

[550] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 1, 4, 28.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Untersuchungskommission „Volkswagen“ bescheinigt der Sachverständige, ihrer Arbeit eine *„durch Vorgaben des geltenden Rechts nicht gestützte Methodik“* zugrunde gelegt zu haben.[551] Dabei kritisiert er insbesondere, dass die Untersuchungskommission[552] zur Klassifizierung ihrer Stickoxidmessungen in Anlehnung an die zum Zeitpunkt der Untersuchungen noch nicht in Kraft getretene RDE-Gesetzgebung[553] Zonen gebildet und nur Hersteller von Fahrzeugen der dritten Zone zu Gesprächen eingeladen und nach den Ursachen befragt habe. Da die dritte Zone beim dreifachen des NOx-Grenzwertes begonnen habe, sei darin implizit die Wertung zum Ausdruck gebracht worden, dass die darunter liegende Grenzwertüberschreitungen der Zonen 1 (bis zum 2,1fachen des Grenzwertes) und 2 (zwischen 2,1 und 3) unproblematisch seien. Für diese Wertung finde sich im geltenden Recht aber keine Grundlage.[554] Schließlich hat der Bericht der Untersuchungskommission nach Auffassung des Sachverständigen gezeigt, dass alle Hersteller Abschalteinrichtungen verwendet hätten, ohne dass dem Bericht eine hinreichend Begründung für die ausnahmsweise Zulässigkeit ihres Einsatzes zu entnehmen sei. Nach *„aktuellem Kenntnisstand“* hätten daher alle im Bericht genannten Hersteller illegale Abschalteinrichtungen genutzt.[555]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Klinger* ist ebenfalls der Auffassung, dass

> *„der Vollzug bestehender Rechtsvorschriften zur Einhaltung der Typgenehmigungsvorschriften in oberen und obersten Bundesbehörden […] nicht den rechtlichen Vorgaben [entspricht].“*[556]

Dies betreffe

> *„insbesondere die durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Untersuchungsbericht Volkswagen gewertete Zulässigkeit der Verwendung von Abschalteinrichtungen durch sogenannte Thermofenster“*,

so der Sachverständige wörtlich im Unterschied zu der Darstellung im Bericht der Untersuchungskommission.[557]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Führ* befasste sich zusätzlich eingehend mit der Frage, welche Dokumentationspflichten für den Hersteller und welche Prüfpflichten für die Typgenehmigungsbehörde in Bezug auf die Einhaltung des Abschalteinrichtungsverbots bestehen.

Der Sachverständige ist der Auffassung, dass die mit dem Typgenehmigungsantrag vorzulegende, in Art. 6 Abs. 3 in Verbindung mit Anhang I der Rahmenrichtlinie geregelte Beschreibungsmappe[558] auch Angaben zur elektronischen Steuerung der emissionsmindernden Einrichtungen enthalten müsse sowie zu ggf. vorhandenen Abschalteinrichtungen und ihrer Rechtfertigung.[559]

Dies leitet er, was die elektronische Steuerung angeht, aus der Vorbemerkung zum Anhang I der Rahmenrichtlinie ab, wo es unter anderem heißt:

> *„Weisen die Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten elektronisch gesteuerte Funktionen auf, so sind Angaben zu ihren Leistungsmerkmalen zu machen.“*

Was Abschalteinrichtungen betrifft, bezieht er sich auf Nr. 3.2.12.2.8 des Anhangs I der Rahmenrichtlinie[560], in der es heißt:

> *„Andere Einrichtung (Beschreibung/Wirkungsweise): …“.*

---

[551] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 11.

[552] Siehe S. 18 des Berichts; der Sachverständige verweist unzutreffenderweise auf S. 20.

[553] Siehe II. 6. c).

[554] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 12.

[555] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 25.

[556] MAT A SV-4 Klinger, S. 23.

[557] MAT A SV-4 Klinger, S. 29.

[558] Siehe II. 9. b).

[559] Vgl. – auch zum Folgenden – MAT A SV-4, Führ, S. 18 f., 21 f.

[560] Die Regelung findet sich dort unter Punkt Nr. 3.3.12 „Maßnahmen gegen Luftverschmutzung“, Unterpunkt Nr. 3.2.12.2 „Zusätzliche Einrichtungen zur Abgasreinigung“ (vgl. II. 9. b.).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dass hierunter auch Abschalteinrichtungen fallen, sieht der Sachverständige durch den im Jahre 2014[561] eingefügten Unterpunkt Nr. 3.2.12.2.8.8.1 bestätigt. Dieser lautet:

> *„Verzeichnis der fahrzeuginternen Bauteile der Systeme, die sicherstellen, dass die Einrichtungen zur Begrenzung der NOx-Emissionen ordnungsgemäß arbeiten“.*

Er steht seinerseits unter dem Punkt Nr. 3.2.12.2.8.8

> *„(nur Euro VI) Fahrzeuginterne Bauteile der Systeme, die sicherstellen, dass die Einrichtungen zur Begrenzung der NOx-Emissionen ordnungsgemäß arbeiten“*

und somit innerhalb einer Regelung, die ausschließlich für schwere Nutzfahrzeuge („Euro VI“) gilt.

Die Notwendigkeit von Angaben zur Rechtfertigung einer gegebenenfalls vorhandenen Abschalteinrichtung folgt nach Auffassung des Sachverständigen dann aus den materiellen Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 der Grundverordnung. Insgesamt, so konstatiert er, unterschieden sich die prozeduralen Anforderungen des europäischen Regelwerkes damit nicht grundlegend von denen des US-amerikanischen[562]. Eine ausdrückliche klarstellende Regelung erscheine gleichwohl sinnvoll.

Den Darlegungsobliegenheiten in Bezug auf Abschalteinrichtungen könne nicht entgegengehalten werden, dass vom Hersteller nicht verlangt werden könne, für ihn nachteilhafte Unterlagen vorzulegen. Der Grundsatz *„nemo tenetur se ipsum accusare“* (den die Untersuchungskommission „Volkswagen“ in ihrem Bericht anführt)[563] gelte für das Strafrecht, nicht im Verwaltungsrecht. Hier habe der Antragsteller bei einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt darzutun, dass die von ihm gewählte technische Ausgestaltung den gesetzlichen Vorgaben entspreche. Zwar könne die Behörde den Antragsteller gemäß § 26 Abs. 2 VwVfG in der Tat nicht zwingen, vollständige Antragsunterlagen vorzulegen, doch dürfe sie ihm dann auch nicht die begehrte Genehmigung erteilen.

Komme der Hersteller den geschilderten Dokumentationspflichten auch nach einer etwaigen Aufforderung der Genehmigungsbehörde also nicht nach, dürfe somit schon aus diesem Grund keine Typgenehmigung erteilt werden.[564] Eine gleichwohl erteilte Typgenehmigung sei von Anfang an rechtswidrig und könne gemäß § 48 VwVfG in Verbindung mit § 25 Abs. 3 EG-FGV zurückgenommen werden.[565] Die nicht dokumentierte Abschalteinrichtung sei zudem nicht von der Gestattungswirkung der Typgenehmigung umfasst, sodass es dem Hersteller nicht erlaubt sei, das Fahrzeug mit der Abschalteinrichtung in den Verkehr zu bringen.[566]

Nach dem Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ und den bekannt gewordenen Stellungnahmen der Hersteller hätten alle von der Kommission geprüften Hersteller Abschalteinrichtungen eingesetzt, ohne dass dem Bericht entnommen werden könne, dass sie bei Beantragung der Typgenehmigung den geschilderten Dokumentationspflichten in Bezug auf das Vorhandensein der Abschalteinrichtungen und ihre Rechtfertigung nachgekommen seien. Daraus sei *„nach aktuellem Kenntnisstand“* zu folgern, dass die entsprechenden Typgenehmigungen rechtswidrig seien und die Hersteller die entsprechenden Fahrzeuge nur ohne Abschalteinrichtung in den Verkehr bringen dürften.[567] Der Sachverständige weist insoweit auch auf eine zu prüfende Strafbarkeit nach dem 29. Abschnitt des Strafgesetzbuches („Straftaten gegen die Umwelt“) hin:

> *„Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand spricht vieles dafür, dass die Hersteller verwaltungsrechtliche Pflichten verletzt und sich die Genehmigung ‚durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichen‘ haben. Möglicherweise ist es sogar zu einem kollusiven Zusammenwirken der Beteiligten gekommen. In beiden vorgenannten Fällen läge gemäß § 330d Nr. [5] StGB in strafrechtlicher Hinsicht ‚ein Handeln ohne Genehmigung‘ vor.“*[568]

---

[561] Durch VO (EU) Nr. 133/2014 vom 31. Januar 2014 (ABl. L 47 vom 18.2.2014, S. 1).

[562] Siehe II. 14. d).

[563] Siehe a).

[564] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 22.

[565] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 24 ff.

[566] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 22 ff.

[567] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 25 f.

[568] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 28 f.; vgl. auch S. 4, wo deutlich wird, dass § 330d Nr. 5 StGB gemeint ist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Typgenehmigungsbehörde ist nach Ansicht des Sachverständigen verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Hersteller vollständige und aussagekräftige Antragsunterlagen vorlegen. Sie sei aber nicht auf die Prüfung dieser Unterlagen beschränkt, sondern habe aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes in § 24 VwVfG

> *„alle für die Prüfung der Genehmigungsfähigkeit notwendigen Erkenntnisquellen zu nutzen und alle im Einzelfall bedeutsamen Umstände zu ermitteln.“*

Sie müsse sich vergewissern, ob der Antragsteller seiner Darlegungslast nachgekommen sei und könne insbesondere auch *„eigenständige Tests“* an Fahrzeugen durchführen. Zu diesem Zwecke verpflichte Art. 6 Abs. 8 der Rahmenrichtlinie den Hersteller, der Genehmigungsbehörde die Anzahl von Fahrzeugen zur Verfügung zu stellen, die für die ordnungsgemäße Durchführung des Typgenehmigungsverfahrens erforderlich seien.[569]

Gegen diese Prüfpflichten sei vorliegend nach dem Kenntnisstand des Sachverständigen verstoßen worden, da es spätestens seit Herbst 2006, mit Veröffentlichung der Ergebnisse der Felduntersuchung VI des UBA, substanziierte Hinweise auf die flächendeckende Nutzung von Abschalteinrichtungen gegeben habe, ohne dass diesen in ausreichendem Maße nachgegangen worden sei.[570]

b) Gutachten Prof. Dr. Brenner und Dr. Neumann

Die Sachverständigen *Prof. Dr. Brenner* und *Dr. Neumann* gehen vom Wortlaut des Verordnungstextes aus. Sie weisen darauf hin, dass der Begriff „normale Betriebsbedingungen“ nicht näher erläutert sei. Aufgrund der starken klimatischen Unterschiede innerhalb des Geltungsbereiches der Norm[571] gebe es eine sehr große Schwankungsbreite an „normalen Betriebsbedingungen“. Dem Wortlaut der Bestimmung ließen sich dem Sachverständigen *Prof. Dr. Brenner* zufolge

> *„keine eingrenzenden oder zumindest eingrenzbaren Kriterien entnehmen, die die Verwendung von Abschalteinrichtungen auf wirkliche Ausnahmefälle beschränken würden.“*

Der Wortlaut lasse daher eine

> *„überaus großzügige Interpretation dieses Tatbestandsmerkmals zu, mit der Folge, dass die Verwendung von Abschalteinrichtungen von Seiten eines Fahrzeugherstellers mit dem Argument gerechtfertigt werden kann, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor eine Beschädigung und erst recht ein Schaden droht, seien diese auch noch so klein.“*[572]

Aus diesem Grund kommt der Sachverständige *Prof. Dr. Brenner* zu der Auffassung, dass der Ausnahmeoption des Motorschutzes in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a der Grundverordnung *„die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit, ja selbst die rechtsstaatlich mindestens gebotene Bestimmbarkeit fehlt“* und es daher dringend geboten erscheine, dass der europäische Gesetzgeber die Voraussetzungen präzisiere.

Der Sachverständige *Dr. Neumann* kommt zu einen ähnlichen Ergebnis. Er weist zwar einerseits darauf hin, dass Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a als Ausnahmebestimmung grundsätzlich eng auszulegen sei. Das ergebe sich aus der Regelungssystematik der Norm (Verbotstatbestand mit Ausnahmeregelung) und dem in den Erwägungsgründen 5 und 6 der Grundverordnung zum Ausdruck gebrachten Regelungsziel, die Luftqualität durch Senkung der Abgasemissionen zu verbessern. Dieses Regel-/Ausnahmeverhältnis dürfe nicht faktisch umgekehrt werden. Andererseits betont der Sachverständige aber auch, dass die Ausnahmeregelung des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a einen *„vergleichsweise weiten Interpretationsspielraum“* gewähre:

> *„Nach ihrem Wortlaut kann jegliche Beschädigung des Motors ohne Rücksicht auf deren Erheblichkeit den Ausnahmetatbestand erfüllen.“*

Zudem sei zu beachten, dass die Hersteller verpflichtet seien, die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen zu gewährleisten, und viele zu eben diesem Zwecke Abschalteinrichtungen unter Berufung auf den

---

[569] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 20.

[570] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 2 f.

[571] Z. B. von Finnland bis Griechenland.

[572] MAT A SV-4 Brenner, S. 24.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Motorschutz einbauten. Der Ausnahmetatbestand selbst eröffne den Herstellern hier also einen *„Handlungsspielraum“*. Weiterhin sei zu bedenken, dass der Begriff *„normale Betriebsbedingungen“* im Regelwerk nicht näher erläutert werde und die klimatischen Bedingungen in der EU einer großen Schwankungsbreite unterlägen. Schließlich sei eine Überprüfung der Herstellerangaben aus rechtsstaatlichen Gründen nur eingeschränkt möglich, wenn nicht im Testverfahren, also im NEFZ, Diskrepanzen zu den Angaben der Hersteller aufträten.[573]

Der Sachverständige *Dr. Neumann* schlussfolgert aus dem Gesagten, dass

> *„die deutsche Rechtspraxis bei der Zulassung von Abschalteinrichtungen auf einer weiten Interpretation der Regelungen zu Ausnahmen von dem Verbot von Abschalteinrichtungen beruhte. Es kann aber nicht festgestellt werden, dass dadurch die Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) 715/2007 in rechtlich zu beanstandender Weise angewendet wurden.“*[574]

c) Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“

Alle Sachverständigen legten hinsichtlich der Rechts- und Verwaltungspraxis die Darstellung im Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ zugrunde. Der Sachverständige *Prof. Dr. Brenner* war von der Untersuchungskommission „Volkswagen“ bereits mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt worden, welches er am 14. April 2016 erstattete. Der Sachverständige *Prof. Dr. Klinger* erstattete am 22. März 2016 für die Deutsche Umwelthilfe ein Gutachten über die Zulässigkeit der Verwendung von Abschalteinrichtungen bei Emissionskontrollsystemen von Pkw.

Zu den von den Sachverständigen in Bezug genommenen Passagen des Berichts der Untersuchungskommission gehört folgendes *„Fazit“* im Berichtsteil *„Schlussfolgerungen“*:

> *„Die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 enthält einerseits den unbestimmten Begriff der ‚normalen Betriebsbedingungen‘ und andererseits auslegungsfähige Ausnahmemöglichkeiten für Abschalteinrichtungen, insbesondere hinsichtlich des Motorschutzes. Insbesondere der Ausnahmetatbestand des Motorschutzes eröffnet den Herstellern einen Handlungsspielraum bei der Anwendung von Abschalteinrichtungen.“*[575]

Diese zusammenfassende Aussage wird ebenfalls unter *„Schlussfolgerungen“* bei *„Auslegungsmöglichkeiten der Vorschriften“* näher erläutert. Auch auf diese Ausführungen nehmen die Sachverständigen Bezug.

Zum Begriff *„normale Betriebsbedingungen“* heißt es an dieser Stelle im Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“:

> *„Im Hinblick auf den Begriff der ‚normalen Betriebsbedingungen‘ sprechen die besseren Argumente zwar dafür, dass dieses in Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 enthaltene Tatbestandsmerkmal in dem Sinne zu verstehen ist, dass mit ihm ‚reale Betriebsbedingungen‘ gemeint sind, wie sie in Europa, dem rechtlichen Bezugsrahmen der Bestimmung, anzutreffen sind. Angesichts der Vielgestaltigkeit dieser realen Betriebsbedingungen ist es anhand der derzeit zur Verfügung stehenden Prüfzyklen letztlich nicht möglich, diese realen Betriebsbedingungen vollständig im Labor nachzubilden.*
>
> *Andererseits ließe sich im Hinblick auf die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der ‚normalen Betriebsbedingungen‘ auch eine andere Auffassung vertreten. Denn sowohl die Tatsache, dass das Tatbestandsmerkmal der ‚normalen Betriebsbedingungen‘ sprachlich sehr vage gefasst ist und Raum für Interpretationen lässt, als auch die Erkenntnis, dass es für diese ‚normalen Betriebsbedingungen‘ kein definiertes Prüfmuster gibt, könnte u. U. auch die Einrede möglich sein, dass zum Ausfüllen dieses Tatbestandsmerkmals im Wege der Interpretation auch auf den NEFZ*

---

[573] MAT A SV-4 Neumann, S. 34 f.

[574] MAT A SV-4 Neumann, S. 6, 35, Zitate auf S. 35.

[575] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen, 2016, S. 128.

zurückgegriffen werden kann, da anderweitige Prüfmaßstäbe nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 letztlich nicht zur Verfügung stehen.

Deshalb wäre es bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 angezeigt gewesen, dass der europäische Gesetzgeber das Tatbestandsmerkmal der ‚normalen Betriebsbedingungen' präzisiert und dargelegt hätte, was er hierunter verstanden wissen will und wie diese ‚normalen Betriebsbedingungen' simuliert werden sollen. Es hätte also nahegelegen, die Rahmenbedingungen für diese ‚normalen Betriebsbedingungen' seinerzeit genauer zu beschreiben und zu konkretisieren, um auf diese Weise eine auch für die Genehmigungsbehörde, in Deutschland das KBA, handhabbare Anwendung der Norm zu ermöglichen. Insbesondere betrifft dies Regelungen darüber, welcher Betriebsbereich eines Motors als normaler Betrieb anzusehen ist und unter welchen äußeren Bedingungen dieser Betrieb stattzufinden hat sowie Festlegungen, ob und inwieweit ungewöhnliche Betriebszustände als Bestandteil der ‚normalen Betriebsbedingungen' verstanden werden müssen, etwa ein Kaltstart, eine Fahrt bei winterlichen Temperaturen oder eine Fahrt in großer Höhe. Entsprechende Durchführungsregelungen sind aber auf europäischer Ebene nicht erlassen worden."[576]

Zur Motorschutzausnahme in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a der Grundverordnung wird an derselben Stelle Folgendes ausgeführt:

„Im Hinblick auf den Ausnahmetatbestand des Motorschutzes ist festzuhalten, dass es dieser Bestimmung an hinreichender Konkretisierung und rechtsstaatlicher Bestimmtheit mangelt.

Zwar trifft die Hersteller im Rahmen eines behördlichen Verwaltungsverfahrens, das auf die Klärung der Voraussetzungen der Verwendung von Abschalteinrichtungen zielt, bereits nach geltender Rechtslage die Obliegenheit, zur Ermittlung des Sachverhalts beizutragen, beispielsweise durch Erteilung von Auskünften oder die Bereitstellung von Akten. Diese Mitwirkungsobliegenheit findet ihre Grundlage in der in § 24 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) niedergelegten Befugnis der Behörde, im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens den entscheidungserheblichen Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln und dabei sämtliche für den Einzelfall bedeutsamen, mithin auch für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen (§ 24 Absatz 2 VwVfG). In diesem Rahmen bestimmt die Behörde Art und Umfang der Ermittlungen. Von diesen Möglichkeiten wurde im Zuge der Sachverhaltsermittlungen des KBA Gebrauch gemacht, indem von sämtlichen Herstellern entsprechende Erläuterungen zur verwendeten Technik und zu den der Verwendung von Abschalteinrichtungen zugrunde liegenden Gründen gefordert worden sind. Jedoch kann eine Mitwirkung von Fahrzeugherstellern bei der Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts nicht erzwungen werden, da nach dem verfassungsrechtlich verankerten Grundsatz des ‚nemo tenetur se ipsum accusare' niemand verpflichtet ist, sich selbst anzuklagen; aus diesem Grund ist die Mitwirkungslast nach § 26 Absatz 2 VwVfG auch als Sollbestimmung ausgestaltet. Zudem verstößt eine weite Interpretation durch die Fahrzeughersteller und die Verwendung von Abschalteinrichtungen mit der Begründung, dass eine Abschaltung erforderlich ist, um den Motor vor Beschädigung zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten, angesichts der Unschärfe der Bestimmung, die auch weite Interpretationen zulässt, möglicherweise nicht gegen die Verordnung (EG) Nr. 715/2007. Konsequenz dieser Unschärfe der europäischen Regelung könnte sein, dass unter Berufung auf den Motorschutz die Verwendung von Abschalteinrichtungen letztlich stets dann gerechtfertigt werden könnte, wenn von Seiten des Fahrzeugherstellers nachvollziehbar dargestellt wird, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor Schaden droht, sei dieser auch noch so klein."[577]

[576] Ebd., S. 122.

[577] Ebd., S. 122 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Sanktionen

Die vom Untersuchungsausschuss um eine entsprechende Begutachtung gebetenen Sachverständigen sind sich uneins darüber, ob Deutschland seinen Umsetzungsverpflichtungen aus Art. 46 der Rahmenrichtlinie und Art. 13 der Grundverordnung[578] in ausreichendem Maße nachgekommen ist. Die Sachverständigen *Prof. Dr. Brenner* und *Dr. Neumann* bejahen dies.[579] Sie sehen in den oben unter II. 13. b). dargestellten Vorschriften abschreckende, wirksame und verhältnismäßige Sanktionsregelungen im Sinne der genannten europarechtlichen Vorgaben. Dem widersprechen die Sachverständigen *Prof. Dr. Führ* und *Prof. Dr. Klinger*.[580] Sie sind der Auffassung, dass die bestehenden nationalen Rechtsvorschriften nicht alle nach den europarechtlichen Vorgaben zu sanktionierenden Verhaltensweisen erfassen und im Übrigen die angedrohten Bußgelder zu niedrig seien.

a) Ausreichende Sanktionsregelungen (Prof. Dr. Brenner und Dr. Neumann)

Der Sachverständige *Prof. Dr. Brenner* sieht die europarechtlichen Anforderungen in erster Linie durch den Bußgeldtatbestand des § 37 EG-FGV erfüllt. Daneben verweist er aber auch auf die in § 25 EG-FGV geregelten Möglichkeiten, die Typgenehmigung mit nachträglichen Nebenbestimmungen zu versehen und sie ggf. auch zurückzunehmen und zu widerrufen,[581] sowie auf die Straftatbestände des § 263 StGB (Betrug) und des § 267 StGB (Urkundenfälschung)[582].

Die nach § 37 EG-FGV zu verhängenden Bußgelder könnten *„erhebliche finanzielle Dimensionen“* erreichen.[583] Hierbei geht der Sachverständige davon aus, dass das angedrohte Bußgeld – 1.000 Euro bei Fahrlässigkeit, 2.000 Euro bei Vorsatz, 5.000 Euro bei gewerbsmäßigem vorsätzlichen Handeln[584] – bei jedem einzelnen Fahrzeug fällig werden kann, das in Widerspruch zu § 37 EG-FGV feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht wird.[585] Ferner geht er davon aus, dass ein tatbestandsmäßiges Feilbieten, Veräußern oder In-Verkehr-Bringen *„ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung“* auch dann vorliegt, wenn der Hersteller während des Typgenehmigungsverfahrens falsche Erklärungen abgegeben hat, wenn er Prüfergebnisse für die Typgenehmigung verfälscht hat, wenn er Daten oder Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einen Entzug der Typgenehmigung führen könnten, vorenthalten hat oder wenn er unzulässige Abschalteinrichtungen verwendet hat.[586] So schreibt der Sachverständige beispielsweise mit Blick auf das Vorenthalten von Daten:

> *„Die Übereinstimmungsbescheinigung darf nicht von den Angaben abweichen, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind. Sind im Lichte dieser Vorgabe Daten oder technische Spezifikationen vorenthalten worden, so ist nicht nur die Typgenehmigung fehlerhaft, sondern auch die Übereinstimmungsbescheinigung; auch diesen Fall sanktioniert § 37 Abs. 1 EG-FGV.“*[587]

In Bezug auf die Verwendung von Abschalteinrichtungen heißt es:

> *„Die Übereinstimmungserklärung darf vom Hersteller nur ausgestellt werden, wenn eine EG-Typgenehmigung für den Fahrzeugtyp vorliegt (§ 6 EG-FGV); zudem darf die Ausstellung im Umfang und inhaltlich nur in Übereinstimmung mit der für den Fahrzeugtyp ergangenen Typgenehmigung erfolgen. Eine nicht von der EG-Typgenehmigung umfasste Abschalteinrichtung*

---

[578] Siehe II. 13. a).

[579] MAT A SV-4 Brenner, S. 26 f.; MAT A SV-4 Neumann, S. 6, 41 f.

[580] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 4; MAT A SV-4 Klinger, S. 10, 20, 29.

[581] MAT A SV-4 Brenner, S. 18, 19, 20, 21, 22.

[582] MAT A SV-4 Brenner, S. 18, 21.

[583] MAT A SV-4 Brenner, S. 26.

[584] Vgl. zu den Abstufungen II. 13. a).

[585] Vgl. MAT A SV-4 Brenner, S. 15, 20, 21, 22.

[586] Vgl. MAT A SV-4 Brenner, S. 15, 18, 19, 21, 22.

[587] MAT A SV-4 Brenner, S. 21.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

weicht indes von den Angaben ab, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind, so dass in diesem Fall der Bußgeldtatbestand greift.“[588]

Eine rechtswidrige Typgenehmigung führt somit nach Auffassung des Sachverständigen zu einer ungültigen Übereinstimmungsbescheinigung im Sinne von § 37 Abs. 1 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV. Wegen dieser vom Sachverständigen angenommenen Breite des Anwendungsbereichs des § 37 EG-FGV erfüllt dieser Bußgeldtatbestand nach seiner Auffassung nicht nur die allgemeine Sanktionierungsverpflichtung des Art. 46 der Rahmenrichtlinie, sondern auch die detaillierten Vorgaben des Art. 13 der Grundverordnung. Dort aufgeführte Verhaltensweisen könnten darüber hinaus zu einer Strafbarkeit nach § 263 oder § 267 StGB führen.[589]

Nehme man die Möglichkeit der nachträglichen Anordnung von Nebenbestimmung sowie der Rücknahme und des Widerrufs hinzu, habe der deutsche Gesetzgeber die europarechtlichen Vorgaben nicht nur angemessen umgesetzt, sondern auch in einer Weise, die sich an der Dogmatik des deutschen Verwaltungsrechts orientiere und sich in dessen Struktur einfüge:

„Strafzahlungen nach amerikanischem Muster wären mit der Struktur des deutschen Verwaltungsrechts nur schwer in Übereinstimmung zu bringen.“[590]

Der Sachverständige *Dr. Neumann* ist der Auffassung, dass die deutschen Umsetzungsverpflichtungen bereits durch die Bußgeldvorschriften des § 37 EG-FGV, des § 30 und des § 130 OWiG[591] erfüllt seien.[592] Damit könnten sowohl gegen natürliche Personen als auch gegen Unternehmen Geldbußen verhängt werden. Die Geldbußen nach § 30 und § 130 OWiG seien zwar grundsätzlich auf zehn Millionen Euro begrenzt. Wenn der wirtschaftliche Vorteil, den das Unternehmen aus der Tat gezogen habe, höher sei, dürfe dieser Betrag zum Zwecke der Abschöpfung des Vorteils jedoch überschritten werden.[593] Der Verkauf eines Fahrzeugs mit manipulierten Abgaswerten könne zudem zu einer Strafbarkeit wegen Betrugs gemäß § 263 StGB führen.[594]

Die Einführung eines darüber hinausgehenden Unternehmensstrafrechts verlangten die europarechtlichen Vorschriften nicht. [595] Diese machten *„keine konkreten Vorgaben für die Art (Ordnungswidrigkeitsrecht, Verwaltungsrecht oder Strafrecht) oder das Ausmaß der festzulegenden Sanktionen.“*[596]

Um die deutsche Umsetzung der Sanktionsverpflichtung besser einordnen zu können, wirft der Sachverständige einen Blick auf die rechtliche Lage in anderen Mitgliedstaaten. Hiernach komme in Österreich eine Geldstrafe von bis zu 5.000 Euro oder (bei Uneinbringbarkeit) eine Freiheitsstrafe von 6 Wochen in Betracht. In Großbritannien sei eine Geldbuße (in nicht genannter Höhe), aber auch eine strafrechtliche Verurteilung möglich. In Irland könnten eine Geldstrafe von maximal 100.000 Euro oder sechs Monate Freiheitsstrafe verhängt werden. In Belgien könnten Bußgelder bis zu einer Höhe von sieben Millionen Euro festgesetzt werden, in Italien Bußgelder von maximal 10.604 Euro.[597]

b) Unzureichende Sanktionsregelungen (Prof. Dr. Führ und Prof. Dr. Klinger)

Der Sachverständige *Prof. Dr. Führ* geht davon aus, dass die flächendeckende Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen sogar zu einer Strafbarkeit nach § 324 ff. StGB (Straftaten gegen die Umwelt) führen

---

[588] MAT A SV-4 Brenner, S. 22.

[589] MAT A SV-4 Brenner, S. 18 ff.

[590] MAT A SV-4 Brenner, S. 13 f., 26 (Zitat auf S. 14).

[591] Siehe zu diesen Vorschriften II. 13. b).

[592] MAT A SV-4 Neumann, S. 40 f.

[593] MAT A SV-4 Neumann, S. 41.

[594] MAT A SV-4 Neumann, S. 42.

[595] MAT A SV-4 Neumann, S. 42.

[596] MAT A SV-4 Neumann, S. 36.

[597] MAT A SV-4 Neumann, S. 44 f.

könne.[598] Gleichwohl ist er der Auffassung, dass der europarechtlichen Forderung nach wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen nicht in ausreichendem Maße nachgekommen wurde.[599]

Insbesondere hält er den Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 37 EG-FGV für unzureichend. Zum einen ist er – im Unterschied zum Sachverständigen *Prof. Dr. Brenner*[600] – der Auffassung, dass § 37 EG-FGV nicht die in Art. 13 der Grundverordnung aufgezählten zu sanktionierenden Verhaltensweisen erfasst. Insbesondere werde die *„Verwendung von Abschalteinrichtungen“* (Art. 13 Abs. 2 Buchstabe d der Grundverordnung) nicht explizit sanktioniert. Dem könne – anders als in der amtlichen Begründung zu § 37 EG-FGV[601] – auch nicht der Verweis auf eine mögliche Strafbarkeit wegen Betrug oder Urkundenfälschung entgegengehalten werden. Denn auch § 263 und § 267 ff. StGB sanktionierten nicht die bloße „Verwendung“ von Abschalteinrichtungen.[602] Zum anderen, so der Sachverständige *Prof. Dr. Führ*, entfalte die von § 37 EG-FGV angedrohte Geldbuße *„von maximal 2.000 Euro“* keine ausreichende Abschreckungswirkung.[603]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Klinger* hält § 37 EG-FGV deshalb für unzureichend, weil die hiernach *„höchstmögliche Sanktion“* von 5.000 Euro zu niedrig sei und die Norm *„nur das Nichtvorhandensein der geforderten Bescheinigungen, nicht deren rechtswidrige Erlangung“* sanktioniere.[604] Die Strafbarkeit des Betrugs (§ 263 StGB) genüge den europarechtlichen Anforderungen an eine wirksame Sanktionierung deshalb nicht, weil sie den *„Nachweis des persönlichen Wissens um den Einsatz der Abschalttechnik“* voraussetze, der *„nur in seltenen Fällen gelingen“* werde, und weil es – anders als bei einem *„Unternehmensstrafrecht“* – keine Zurechnung der Tat zum Unternehmen gebe, für das der Täter gehandelt habe..[605] Zwar sehe § 30 OWiG eine Haftung des Unternehmens für fehlerhafte Handlungen einzelner Personen vor. Bei vorsätzlichen Straftaten der Einzelperson sei auch eine Geldbuße bis zu 10 Millionen Euro möglich, die höher ausfallen könne, wenn dies erforderlich sei, um den wirtschaftlichen Vorteil, der aus der Tat gezogen worden sei, abzuschöpfen. Auch § 30 OWiG setze aber *„den Nachweis einer strafrechtlich relevanten Handlung einer Individualperson voraus“*, die zudem der Führungsebene des Unternehmens angehören müsse. Der Grundgedanke der Norm, der, wie der Sachverständige unter Verweis auf die Entstehungsmaterialien ausführt, *„in einer schlichten Gewinnabschöpfung“* liege, bestätige, dass § 30 OWiG nicht als ausreichende Sanktionsnorm angesehen werden könne.[606] An § 130 OWiG, der das Unterlassen von erforderlichen unternehmensinternen Aufsichtsmaßnahmen sanktioniert,[607] kritisiert der Sachverständige, dass die Erforderlichkeit nur dann zu bejahen sei, wenn eine *„Gefahr für den Handlungsverpflichteten erkennbar gewesen sei. Der Nachweis, dass dies der Fall war, wird nur äußerst schwer zu erbringen sein.“*[608] Die Rücknahme der Typgenehmigung und die Anordnung des Rückrufs von Fahrzeugen seien schließlich ebenfalls keine wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen, *„da sie keine über die Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes hinausgehende Sanktionswirkung entfalten.“*[609]

---

[598] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 28 f.

[599] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 4.

[600] Siehe a).

[601] Siehe II. 13. b).

[602] MAT A SV-4, Führ 2. Fassung, S. 27.

[603] MAT A SV-4 Führ 2. Fassung, S. 4, 27, 28. Der Sachverständige übersieht hier offensichtlich, dass bei gewerbsmäßigen Handeln das Bußgeld 5.000 Euro betragen kann (§ 37 Abs. 2 EG-FGV i. V. m. § 23 Abs. 3 StVG, siehe II. 13. b).

[604] MAT A SV-4 Klinger, S. 12.

[605] MAT A SV-4 Klinger, S. 13.

[606] MAT A SV-4 Klinger, S. 13 f.

[607] Siehe II. 13. b).

[608] MAT A SV-4 Klinger, S. 15 f.

[609] MAT A SV-4 Klinger, S. 10 f., 29 (Zitat auf S. 29).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

C. Sachverständigenanhörungen aufgrund der Beweisbeschlüsse SV-1 und SV-3

I. Emissionsmessverfahren auf dem Rollenprüfstand sowie im Realbetrieb von Kfz

Der Untersuchungsausschuss hat sich im Rahmen seines Auftrages auch mit folgender Fragestellung befasst:

> *Welche wissenschaftlich anerkannten und technisch validen Testverfahren zur Ermittlung der Abgasemissionen auf dem Rollenprüfstand sowie im Realbetrieb von Kfz standen im Untersuchungszeitraum ab wann in Deutschland, in Europa und weltweit zur Verfügung oder befanden sich in der Entwicklung und welche Ergebnisse zur Realemission von PKW haben sie ergeben?*

Hierzu hat er am 8. September 2016 eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt. Es handelte sich um die Sachverständigen *Prof. Dr. Christian Beidl* von der Technischen Universität Darmstadt, *Prof. Dr. Stefan Hausberger* von der Technischen Universität Graz sowie *Dr. Kolke*, Leiter des ADAC Technik Zentrums in Landsberg am Lech. Die Sachverständigen haben auf Bitten des Ausschusses auch schriftliche Stellungnahmen eingereicht.

1. Überblick

Die Sachverständigen haben darin übereingestimmt, dass das derzeit geltende NEFZ-Testverfahren auf dem Rollenprüfstand technisch überholt sei. Zwar ermögliche die gesetzlich definierte Messung und Bewertung im NEFZ quantitative und vergleichbare Aussagen zum Emissionsverhalten von Fahrzeugen – was der Harmonisierung im europäischen Binnenmarkt und im nationalen Recht der Bemessung der Kraftfahrzeugsteuer diene –, jedoch sei es in den vergangenen Jahren zu keiner Überarbeitung der Prüfprozedur gekommen. Frühestens seit 2002 sei in Fachveröffentlichungen und -prüfungen auf die Missstände im Verfahren hingewiesen und eine Verbesserung des Prüfverfahrens angeregt worden. Die von den Herstellern betriebene technisch zulässige Optimierung auf die veraltete NEFZ-Testprozedur sei letztlich ausschlaggebend für die Abweichungen von Emissionen und Verbräuchen im Labor und auf der Straße gewesen. In den Abweichungen zwischen Realemissionen und Labormessungen haben die Sachverständigen keinen Hinweis auf unzulässige Abschalteinrichtungen gesehen, sondern auf Anpassungen an die gesetzlichen Prüfvorgaben.

Die Sachverständigen haben ausgeführt, dass das zukünftige WLTP-Verfahren am Rollenprüfstand eine solide Weiterentwicklung des NEFZ sei und mit seinen zahlreich definierten Bedingungen – wie Kraftstoffqualität, Gesamtfahrzeuggewicht und einen allgemein breiteren Raum an Fahrwiderständen, Beschleunigungen sowie Geschwindigkeiten – die bekannten Lücken des alten Messablaufs schließe. Der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger* hat betont, dass die lange Einführungsphase durchaus angemessen für den demokratischen Prozess gewesen sei.[610] Der Sachverständige *Prof. Dr. Beidl* hat sich im Rahmen der WLTP-Thematik dafür ausgesprochen, dass künftig nicht nur die CO_2-Emissionen eines Fahrzeugs bewertet werden sollten, sondern dessen gesamte Energieträgerbilanz[611]. Beim ADAC Eco Test wird diese sog. *Well-to-Wheel*-Betrachtung laut dem Sachverständigen *Dr. Kolke* bereits praktiziert.[612]

Alle drei Sachverständigen schätzten die Ergänzung der kommenden Typprüfung um RDE-Fahrten als effektive Maßnahme ein. Erste Diskussionen zur europäischen RDE-Gesetzgebung für Pkw seien 2010 aufgenommen und mit der industriellen Verfügbarkeit von PEMS-Messgeräten für Pkw um das Jahr 2014 intensiviert worden. Die Sachverständigen haben darauf hingewiesen, dass RDE noch einige Schwierigkeiten in der Entwicklung berge, wie unter anderem die Messunsicherheit der PEMS-Systeme, die über Konformitätsfaktoren ausgeglichen, sowie den hohen Einfluss von Fahrer und Verkehr auf die Messwerte, dem über ein Normalisierungs- und Auswertungsverfahren Rechnung getragen werde. Insbesondere die Sachverständigen *Prof. Dr. Beidl* und

---

[610] A-Drs. 18(31)36, S. 1.

[611] *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 15.

[612] A-Drs. 18(31)37, S. 6 f.

Prof. Dr. Hausberger brachten zum Ausdruck, dass das RDE-Prüfverfahren die Entwicklung von Schadstoffminderungstechnologien antreiben werde, da andernfalls die Emissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden könnten[613]. Zusätzlich bringe RDE den größten Schutz vor unzulässigen Abschalteinrichtungen wegen der frei definierbaren Routen auf der Straße, die grundsätzlich nicht vorhergesehen werden könnten.[614] Der Sachverständige *Prof. Dr. Beidl* hält außerdem die Einführung einer *„member state surveillance“* der Mitgliedstaaten für die Bekämpfung von unzulässigen Defeat Devices für sinnvoll.[615] Auch die Offenlegung der Motorsteuerungssoftware sei in diesem Zusammenhang grundsätzlich wünschenswert.[616]

Die Sachverständigen *Prof. Dr. Hausberger* und *Dr. Kolke* haben deutlich gemacht, dass der Gesetzgeber zügig abschreckende Sanktionen bei einem Verstoß gegen das Verbot von unzulässigen Abschalteinrichtungen einführen sollte.[617] Zudem hat sich der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger* für mehr Investitionen in die Optimierung des RDE-Verfahrens ausgesprochen.[618]. Der Sachverständige *Dr. Kolke* hat die Forderungen des ADAC begrüßt, der sich unter anderem für mehr Transparenz im Messverfahren gegenüber Dritten ausspricht[619].

2. Prof. Dr. Christian Beidl

Der Sachverständige *Prof. Dr. Beidl* hat in seiner schriftlichen Stellungnahme[620] ausgeführt, dass seit den 90er Jahren in Europa Messungen auf dem Rollenprüfstand im Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) durchgeführt würden. Dieser Test finde unter bestimmten rechtlich vorgeschriebenen Randbedingungen statt. Dazu zähle unter anderem ein vorgegebenes Geschwindigkeitsprofil. Die Abgase würden am Auspuff der Fahrzeuge in einem Beutel (sog. CVS[621]-Anlage) aufgefangen und könnten daher am Ende einer Testfahrt präzise bestimmt werden. Der NEFZ-Rollenprüfstandtest gewährleiste damit eine definierte Bewertungsbasis und folglich in Verbindung mit den definierten Randbedingungen reproduzierbare Ergebnisse.[622]

Ungefähr seit zehn Jahren werde in Fachveröffentlichungen darauf hingewiesen, dass das NEFZ-Testverfahren die Emissionen und Verbräuche nur unzureichend darstelle und daher Abweichungen der im Typgenehmigungsverfahren gemessenen Emissionswerte von den Realemissionen zu beobachten seien.[623] Die Gründe für diese Abweichungen hingen mit der Testprozedur, dem NEFZ, zusammen, nicht mit der Verwendung unerlaubter Abschalteinrichtungen oder mit den Rollenprüfständen als solchen.[624] In der mündlichen Anhörung hat der Sachverständige ergänzend darauf hingewiesen, dass der veraltete NEFZ bis heute Entwicklungsgrundlage für die Emissionsreduzierung gewesen sei. Das habe unter anderem zu einem Rückstand in der Entwicklung geführt.[625] Es ließen sich auf leistungsstarken Rollenprüfständen Realfahrten durchaus in hoher Qualität abbilden, wenn die Bandbreite des realen Fahrens durch einen stochastischen Anteil entsprechend berücksichtigt werde. Sie seien daher grundsätzlich eine interessante Option als Vergleichstests zu RDE-Fahrten.[626] Es sei allerdings zu beachten, dass es Einflüsse bei der Realfahrt gebe, die auf dem Rollenprüfstand nur eingeschränkt oder gar

---

[613] *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 14*; Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 27.

[614] A-Drs. 18(31)44, S. 5.

[615] A-Drs. 18(31)44, S. 5 f..

[616] A-Drs. 18(31)44, S. 5; *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 34.

[617] A-Drs. 18(31)36, S. 3; A-Drs. 18(31)37, S. 19.

[618] A-Drs. 18(31)36, S. 3.

[619] A-Drs. 18(31)37, S. 19; *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 18.

[620] A-Drs. 18(31)44.

[621] Sogenannter Constant Volume Sampler.

[622] A-Drs. 18(31)44, S. 2; *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 13.

[623] A-Drs. 18(31)44, S. 2; *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 13 f.

[624] A-Drs. 18(31)44, S. 2.; *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 14.

[625] *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 13 f.

[626] A-Drs. 18(31)44, S. 2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht abgebildet werden könnten. Dazu gehörten unter anderem Wind- und Wettereinflüsse. Die Abbildung von Realfahrten auf dem Rollenprüfstand befinde sich insgesamt noch in der Entwicklung.[627]

Die künftig geltende WLTP sei wie der NEFZ ein Rollenprüfstandtest, der Fahrzyklus und die Randbedingungen seien allerdings realitätsnäher als die des NEFZ und die Randbedingungen der Prüfung deutlich kundenrelevanter. Der Zyklus der WLTP erziele aufgrund seines realitätsnäheren Lastprofils deutlich realitätsnähere Emissionen und Verbräuche als der NEFZ.[628] Die Abbildung von Realfahrten auf dem Prüfstand befinde sich aktuell in der Entwicklungsphase und biete ein hohes Potenzial für die Zukunft. Der große Vorteil sei die damit gegebene Reproduzierbarkeit und Quantifizierbarkeit der Testergebnisse.[629] Für quantifizierende Tests (z. B. absolute CO_s-Emission in g/km) sei die WLTP gut geeignet und könne als ergänzendes Testverfahren zum Einsatz kommen. An dieser Stelle sei anzustreben, den gesamten Testaufwand in vernünftigen Grenzen zu halten.[630]

Der Sachverständige hat darauf hingewiesen, dass man mit der Einführung der WLTP vor der großen technischen Herausforderung stehen werde, die Ergebnisse der CO_2-Emissionen im Neuen Europäischen Fahrzyklus auf die neue WLTP umrechnen zu müssen, was sehr schwierig sei.[631]

In den Vereinigten Staaten werde der FTP[632] -75 angewendet, ein Rollenprüfstandtest, der einer aufgezeichneten Realfahrt in Los Angeles entspreche.[633]

Emissionsmessungen bei Fahrten auf der Straße würden bei Pkw seit 2005 zu Forschungszwecken durchgeführt. Industriell einsetzbar seien die für die Messung der Realemissionen (RDE) erforderlichen Portablen Emissionsmessgeräte (PEMS) aber erst neun Jahre später gewesen.[634] Unabhängig vom Reifegrad sei mit PEMS stets eine gewisse Messunsicherheit verbunden, da die Emissionen – anders als beim Rollenprüfstandtest – nicht in einem Beutel aufgefangen werden könnten. Es sei daher eine Berechnungsmethode notwendig, um die Menge der bei der Straßenfahrt ausgestoßenen Emissionen bestimmen zu können. Den daraus resultierenden Unsicherheiten werde durch den in der europäischen RDE-Gesetzgebung für NOx-Emissionen vorgesehenen Konformitätsfaktor Rechnung getragen.[635] RDE-Messungen von Partikelemissionen befänden sich noch in einer Monitoringphase. Kohlenwasserstoffemissionen seien portabel nicht messbar, an der Entwicklung werde jedoch gearbeitet.[636]

Portable Emissionsmessgeräte hätten nur eine begrenzte Laufleistung, da das System unabhängig von der Energieversorgung des Fahrzeuges arbeiten müsse.[637] Diese liege bei der aktuellen PEMS-Generation bei ca. zwei Stunden. Bei RDE-Testfahrten sei zudem aufgrund unterschiedlicher Fahrer und Umwelteinflüsse, z. B. Temperatur, Luftfeuchtigkeit und Topografie der Strecke, stets eine Bandbreite an Ergebnissen zu erwarten.[638] Es gebe nicht das eine reale Fahren, sondern eine Vielzahl von Möglichkeiten des realen Fahrens. Dem bemühe man sich im Rahmen der RDE-Gesetzgebung durch verschiedene Normalisierungs- und Auswertungsstandards Rechnung zu tragen.[639] Ziel von RDE sei es, unter all den Bedingungen einen validen Testbereich festzulegen, in dem der Grenzwert nicht überschritten werden dürfe (sog. *not-to-exceed*), so der Sachverständige in der Anhörung.[640] Die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte bei RDE-Tests mache die Weiterentwicklung von Schad-

---

[627] A-Drs. 18(31)44, S. 7.

[628] A-Drs. 18(31)44, S. 5; *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 14.

[629] A-Drs. 18(31)44, S. 7.

[630] A-Drs. 18(31)44, S. 6.

[631] *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 15.

[632] Federal Test Procedure.

[633] A-Drs. 18(31)44, S. 5.

[634] A-Drs. 18(31)44, S. 2.

[635] A-Drs. 18(31)44, S. 3.

[636] A-Drs. 18(31)44, S. 3.

[637] A-Drs. 18(31)44, S. 3.

[638] A-Drs. 18(31)44, S. 3 f.; *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 14.

[639] A-Drs. 18(31)44, S. 4.

[640] *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 27.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

stoffminderungstechnologien erforderlich und sei daher ein geeignetes Mittel zur Begrenzung von Schadstoffemissionen, wie Stickoxiden und Partikeln. Rollenprüfstandtests seien jedoch weiterhin für Forschungs- und Entwicklungszwecke notwendig sowie um quantitative Aussagen zu Emissionen treffen zu können (wie sie z. B. bei CO_2 erforderlich sind). Denn hierfür seien konstante Randbedingungen erforderlich.[641] In der Anhörung hat der Sachverständige in Bezug auf die WLTP die Bedeutung der Testentwicklung betont. Zukünftig sollten nicht nur CO_2-Emission bewertet werden, sondern im Sinne der technologischen Weiterentwicklung die gesamte Energieträgerbilanz (sog. *Well-to-Wheel*-Bilanz).[642]

Der Sachverständige hat in seiner Stellungnahme auf die besonderen Herausforderungen hingewiesen, die mit einer weltweiten Harmonisierung von Prüfprozeduren verbunden seien. So seien z. B. die natürlichen Randbedingungen in den verschiedenen Regionen und Ländern unterschiedlich. Entsprechendes gelte häufig für die Kraftstoffqualität, die einen direkten Einfluss auf das Emissionsniveau und die Abgasnachbehandlung habe.[643]

In Bezug auf den Zusammenhang zwischen der Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen und einer Rollenprüfstand- bzw. Testzykluserkennung hat der Sachverständige ausgeführt, dass das Erkennen der Testsituation als solches noch nicht illegal, sondern vielmehr technisch notwendig sei, etwa um zu verhindern, dass die Räder auf dem Prüfstand durchdrehen. Ein darüber hinausgehendes Erkennen des konkreten Testzyklus (und die daran anknüpfende An- bzw. Abschaltung des Abgasminderungssystems) sei grundsätzlich immer dann möglich, wenn der Zyklus durch ein fest vorgegebenes Geschwindigkeitsprofil gekennzeichnet sei. Eine Manipulationskontrolle durch Offenlegung der Software sei in diesem Zusammenhang zwar wünschenswert, allerdings aufgrund der Komplexität heutiger Motorsteuerungen wenig praktikabel.[644]

Ein Erkennen der Testsituation sei bei RDE-Tests schwieriger als bei Rollenprüfstandtests, da die Fahrzeuge frei definierbare – quasi zufällige – Routen auf der Straße abfahren würden. Undenkbar sei sie jedoch nicht, etwa über das Erkennen des PEMS-Systems auf der Anhängerkupplung. Allerdings machten RDE-Tests den Einsatz von an die Testsituation anknüpfenden Abschalteinrichtungen weniger attraktiv. Denn das Abgasminderungssystem müsse unter allen beim RDE-Test anzutreffenden Bedingungen funktionieren, sodass eine Abstimmung der Abgasminderung auf das RDE-Testverfahren im Grunde eine erwünschte Optimierung auf in der Realität relevante Fahrtzustände darstelle.[645] Der Sachverständige hat in der Anhörung betont, dass eine Optimierung durchaus ein Garant für technische Weiterentwicklung sein könne:

> *„Das, was unser Ziel sein muss, ist, dass das Optimierungsziel mit dem gesellschaftlichen Ziel übereinstimmt, dass also für den Hersteller genauso wie für die Gesellschaft in die gleiche Richtung optimiert wird.“*[646]

Ferner könnten Manipulationen bei RDE-Fahrten durch die Einführung einer *member state surveillance* erschwert werden, also die Möglichkeit eines jeden EU-Mitgliedstaates, jederzeit und ohne Vorwarnung Fahrzeuge mit unterschiedlichen Messsystemen – sofern zugelassen – auf ihre Regelkonformität zu überprüfen.[647] Zudem könnten als vertrauensbildende Maßnahme die Monitoring-Größen, die auf Eigenschaftsänderungen hinweisen, wie der Kraftstoff- und AdBlue-Verbrauch, eingeführt werden.[648]

3. Prof. Dr. Stefan Hausberger

Der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger* ist – ähnlich wie der Sachverständige *Prof. Dr. Beidl* – der Auffassung, dass Rollenprüfstandtests manipulationsanfälliger seien als RDE-Tests, und zwar unabhängig vom verwendeten Testzyklus.[649] Bei den seit 2010 auf EU-Ebene geführten Diskussionen über einen Nachfolger für

---

[641] A-Drs. 18(31)44, S. 6.

[642] *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 15.

[643] A-Drs. 18(31)44, S. 7.

[644] A-Drs. 18(31)44, S. 5 f.; *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 34.

[645] A-Drs. 18(31)44, S. 5.

[646] *Prof. Dr. Beidl*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 32.

[647] A-Drs. 18(31)44, S. 5 f.

[648] A-Drs. 18(31)44, S. 6.

[649] A-Drs. 18(31)36, S. 1, 4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den NEFZ habe man sich daher in diesem Sinne auch für die Einführung von RDE-Tests anstelle eines per Zufallsgenerator erstellten Rollenprüfstandtests (sog. *random cycle*) entschieden,.[650] Die Gespräche hätten ergeben, dass nur RDE-Tests in der Lage seien, Defeat Devices mit hoher Sicherheit zu verhindern.[651] Denkbar bleibe allerdings auch hier eine Erkennung der Emissionsmessgeräte im Kofferraum oder auf der Anhängerkupplung über die Abstandsensoren.[652] In Zukunft solle daher, so der Sachverständige, sichergestellt werden, dass durch unabhängige Technische Dienste der europäischen Mitgliedstaaten Nachmessungen von in Betrieb befindlichen Kfz durchgeführt werden. Als Rahmen eigne sich dafür die In-Service-Conformity-Prüfung. In diesem Zusammenhang gehöre auch die Frage der Auslesung der Kfz-Software wie auch die Schaffung abschreckender Sanktionen.[653] Weiter hat der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger* in der Anhörung erklärt, dass es nötig sein werde, regelmäßig zu überprüfen, ob das Testverfahren noch zeitgemäß sei.[654]

Ferner hat der Sachverständige ausgeführt, dass 2010 die Entwicklung des RDE-Testverfahrens begonnen habe.[655] Zu dieser Zeit seien erfolgreich RDE-Messungen bei Lkw durchgeführt worden, die auch auf Pkw übertragbar erschienen. Die spätere Verfügbarkeit der entsprechenden Messgeräte habe schließlich die gesetzliche Einführung des RDE-Verfahrens ermöglicht.[656] Der Sachverständige hat mit Blick auf das RDE-Verfahren darauf hingewiesen, dass die Emissionsmessung im Realbetrieb sehr aufwendig sei. Dafür sei der hohe Einfluss von Fahrer und Verkehr auf die gewonnenen Messergebnisse verantwortlich. Im Rahmen der europäischen RDE-Gesetzgebung habe man daher eine Prozedur für eine entsprechende Auswertung der On-Board-Messergebnisse entwickelt.[657] RDE-Tests sind nach Auffassung des Sachverständigen für die Emissionskontrolle bei Stickoxiden (NOx), Kohlenwasserstoff (HC), Partikelmasse (PM) und Kohlenmonoxid (CO) sinnvoll, bei denen ein bestimmter Grenzwert nicht überschritten werden darf.[658] Der Abdeckung der Messunsicherheit im RDE-Verfahren diene der Konformitätsfaktor, der den Herstellern eine Art Übergangsschonfrist biete, um die Technologie zu verbessern.[659]

Beim Kraftstoffverbrauch und den Kohlendioxidemissionen, bei denen es auf die Vergleichbarkeit der Angaben ankomme, sei hingegen die Ermittlung auf dem Rollenprüfstand weiterhin erforderlich.[660] Die hierfür künftig maßgebende WLTP deckt nach Auskunft des Sachverständigen einen breiteren Raum an Geschwindigkeiten, Beschleunigungen und Fahrwiderständen ab als der NEFZ. Die WLTP sei von der Intention getragen, bekannte Lücken im Messablauf des NEFZ zu schließen, die in der Vergangenheit zu Abweichungen zwischen Realverbrauch- und Typprüfwert geführt hätten.[661] In der WLTP würden realistische Fahrsituationen abgefahren, was grundsätzlich zu einem besseren Emissionsverhalten auf der Straße führe.[662]

Spätestens seit 2005 sei – aufgrund entsprechender Berichte des europäischen ARTEMIS-Projekts[663] sowie aufgrund des Handbuchs für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs – bekannt gewesen, dass der Neue Europäische Fahrzyklus nicht mehr zeitgemäß sei. Bereits seit ungefähr 2002 wurden EU-weit Rollenprüfstandmessungen im sog. Common ARTEMIS Driving Cycle (CADC) durchgeführt. Die Messungen im CADC hätten gezeigt, dass die Stickoxidemissionen bei Diesel-Pkw über den im NEFZ gemessenen Emissionen lägen. Analysen hätten ergeben, dass der Grund für den Anstieg der Stickoxidemissionen außerhalb des NEFZ darin zu sehen

---

[650] A-Drs. 18(31)36, S. 1.

[651] A-Drs. 18(31)36, S. 1.

[652] A-Drs. 18(31)36, S. 4.

[653] A-Drs. 18(31)36, S. 3.

[654] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 30.

[655] A-Drs. 18(31)36, S. 1.

[656] A-Drs. 18(31)36, S. 1 f.

[657] A-Drs. 18(31)36, S. 2; *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 47.

[658] A-Drs. 18(31)36, S. 4.

[659] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 27.

[660] A-Drs. 18(31)44, S. 4.

[661] A-Drs. 18(31)36, S. 4.

[662] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 28.

[663] Assessment and Reliability of Transport Emission Models and Inventory Systems.

sei, dass die wesentlichsten Stickoxid-Minderungstechnologien, zum Beispiel die Abgasrückführung, im Volllastbetrieb reduziert werde.[664] So würden bei doppelter Leistung pro Kilometer und gleicher Emissionswirksamkeit der Nachbehandlungssysteme die Emissionen ungefähr um das Doppelte ansteigen. Erschwerend komme hinzu, dass Stickoxide mit steigender Leistung, wie unter anderem bei durchaus deutschlandtypischen Autobahnfahrten, sogar überproportional anstiegen.[665] Die Technologie sei nicht auf hohe Leistung ausgerichtet, da derzeit Fahrzeuge am Ende der Entwicklung als Prototyp am Rollenprüfstand genau auf den NEFZ abgestimmt würden.[666] Zur Frage der Abschaltung der Abgasrückführung hat der Sachverständige dargelegt, dass bei Hochlast zu viel Ruß entstehe, wenn man nicht ausreichend Zylindervolumen habe. Einen kleinen Motor – Downsizing für niederes CO_2 – mit ganz viel Abgasrückführung zu kombinieren, das sei grundsätzlich nicht mehr machbar. Darum sei es dort technisch zulässig und ein Muss, Abgasrückführung zurückzunehmen.[667] In diesen Vorgängen liege eine grundsätzlich zulässige Abstimmung bzw. Optimierung des Emissionskontrollsystems auf die durch das Testverfahren definierten Rahmenbedingungen bzw. eine aus technischer Sicht notwendige Abschalteinrichtung.[668] Deshalb seien die Abweichungen der im CADC gemessenen Emissionen von den im NEFZ gemessenen vor 2015 auch nicht als Hinweis auf die Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen gedeutet worden.[669] Der NEFZ sei einfach so schlecht gewesen, dass nicht zusätzlich habe abgeschaltet werden müssen.[670] Die Messdaten des CADC seien für die Aktualisierung des Handbuchs der Emissionsfaktoren (HBEFA) verwendet und damit auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.[671] Seit 2016 seien in das HBEFA auch Daten aus RDE-Messungen eingeflossen, welche jedoch keine anderen Emissionsniveaus gezeigt hätten als die CADC-Messungen.[672]

Die Dauer der Einführung von RDE und WLTP sei, so der Sachverständige, durchaus angemessen gewesen, wenn man berücksichtige, dass vor dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW Schadstoffemissionen ein mediales und politisches Schattendasein gefristet hätten.[673] Nunmehr sei zu befürchten, dass in die Aufarbeitung mehr finanzielle Mittel flössen als in eine in die Zukunft gerichtete Optimierung des RDE-Testverfahrens.[674] Ferner hat der Sachverständige von seiner Erfahrung als Berater der Europäischen Kommission berichtet. Bei der Erarbeitung des RDE- und WLTP-Testverfahren seien ein oder zwei Fachbeamte der EU bzw. der Mitgliedstaaten anwesend gewesen und ungefähr zwanzig Vertreter der Industrie. Das Ungleichgewicht stelle grundsätzlich kein Problem dar, da Hersteller sehr viel technische Erfahrung in den Prozess brächten und durchaus ein berechtigtes Interesse an der Mitgestaltung der gesetzlichen Verfahren hätten. Jedoch sei die Arbeitslast bzw. das Interesse ungleich verteilt gewesen.[675]

4. Dr. Reinhard Kolke

Der Sachverständige *Dr. Kolke* weist daraufhin, dass die tatsächlichen Emissionen bei Dieselfahrzeugen nicht in dem Maße zurückgegangen seien, wie es die fortlaufende Absenkung der Abgasgrenzwerte in der Gesetzgebung[676] hätte erwarten lassen. Den Grund für die Abweichung der im NEFZ gemessenen Emissionen von den Realemissionen sieht er – wie die Sachverständigen *Prof. Dr. Beidl* und *Prof. Dr. Hausberger* – darin, dass Fahrzeuge von den Herstellern auf die Einhaltung der Anforderungen des NEFZ hin „optimiert“ worden seien.

---

[664] A-Drs. 18(31)44, S. 3

[665] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 15.

[666] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 16.

[667] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 32.

[668] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 32.

[669] A-Drs. 18(31)36, S. 3.

[670] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 32.

[671] A-Drs. 18(31)36, S. 2.

[672] A-Drs. 18(31)36, S. 3.

[673] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 16, 40.

[674] A-Drs. 18(31)36, S. 3.

[675] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 38; 45.

[676] Siehe B. II. 2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Diese Art der „Optimierung“ widerspricht nach Auffassung des Sachverständigen dem Ziel, das mit den gesetzlich festgelegten Emissionsgrenzwerten verfolgt werde, nämlich die Realemissionen zu reduzieren.[677]

Die Diskrepanz zwischen Typgenehmigungswerten und Realemissionen sei den Akteuren der Fahrzeugtechnik und Luftreinhaltung seit 2000 bekannt gewesen und unter anderem durch den ADAC EcoTest belegt worden[678]. In der Anhörung hat der Sachverständige betont, dass sich aus den Ergebnissen keine unzulässigen Abschalteinrichtungen hätten ableiten lassen.[679] Der ADAC EcoTest versuche den Käufern eine ganzheitliche Bewertung des Umweltverhaltens von Pkw an die Hand zu geben.[680] Im April 2012 sei das Mess- und Bewertungsverfahren des Tests entsprechend der technischen Entwicklung und der gesetzlichen Rahmenbedingungen erneuert worden. Dazu habe zum einen die Anpassung der Schadstoff- und Kohlendioxidbewertung gehört sowie die Berücksichtigung der WLTP neben den bereits durchzuführenden Zyklen NEFZ und BAB (ADAC-Autobahnzyklus). Zum anderen sei eine *Well-to-Wheel*-Betrachtung eingeführt worden, mit der der gesamte Prozess des Energieverbrauchs „von der Kraftstoffquelle bis zum Rad“ berücksichtig werde, sowie die Messung und Bewertung der Partikelzahl.[681] Jährlich würden rund 150 Fahrzeuge, die einen Querschnitt der im europäischen Markt verfügbaren Fahrzeugmodelle aller Klassen darstellten, im ADAC-Abgaslabor gemäß dem EcoTest überprüft. Die Ergebnisse zeigten, dass sich bei derzeit verfügbaren Euro-6-Diesel-Pkw – trotz hocheffizienter Abgasminderungstechnologie – im Vergleich zu Euro 5-Dieselfahrzeugen die Stickoxidemissionen nicht wesentlich verringerten. Die Fahrzeuge hielten bei der Typprüfung den Grenzwert ein, im realen Betrieb, insbesondere bei Autobahnfahrten, träten dagegen erheblich höhere NOx-Emissionen auf. Die Messungen hätten ergeben, dass mit gut eingestellter SCR-Abgasreinigung der NOx-Ausstoß wirksam verringert werden könne.[682] Bis Euro 5 sei die Einhaltung der Grenzwerte maßgeblich durch innermotorische Maßnahmen erreicht worden. Mit der Einführung der Euro-6-Generation sei eine sehr effiziente Abgasnachbehandlung, z. B. SCR-Systeme, erwartet worden. Tatsächlich seien aber einfache und weniger effiziente NOx-Speicherkatalysatoren eingebaut worden.[683]

Wie die Sachverständigen *Prof. Dr. Beidl* und *Prof. Dr. Hausberger* hat auch der Sachverständige *Dr. Kolke* die Vorteile eines Rollenprüfstandtests mit einem definierten Fahrzyklus, also auch des NEFZ, betont, die in der Reproduzierbarkeit und Vergleichbarkeit der Ergebnisse lägen. Allerdings spiegele der NEFZ nicht in ausreichendem Maße das reale Fahrverhalten wider. Das mache ihn wenig repräsentativ; daher sei durch die *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) im Auftrag der Europäischen Kommission das WLTP-Messverfahren mit dem neuen WLTC (*Worldwide Harmonised Light-Duty Vehicles Test Cycle*) entwickelt worden.[684] Entscheidend am neuen WLTP-Verfahren sei, dass zahlreiche Bedingungen, wie Schaltvorgänge, Gesamtfahrzeuggewicht – einschließlich der Zusatzausstattung, Fracht und Passagiere –, Reifenauswahl und -druck sowie Kraftstoffqualität, definiert würden. Ferner würden die Fahrzeuge entsprechend dem Leistungsgewicht in drei Klassen unterteilt, für die es jeweils eigene Fahrzyklen gebe. Die Fahrzyklen unterschieden sich aber in den Beschleunigungs- und Geschwindigkeitswerten.[685]

Auch bei der WLTP bestehe allerdings die Gefahr, dass insbesondere die Stickoxidemissionen außerhalb des Prüfzyklus über dem Typgenehmigungsgrenzwert liegen. Daher würden zukünftig zusätzlich Emissionsmessungen bei RDE-Tests mittels PEMS-Systemen durchgeführt, an deren Einführung man auf EU-Ebene seit 2010 gearbeitet habe.[686]

RDE-Messungen an drei Pkw-Dieselmodellen der Euro-6-Klasse durch den TÜV Nord in Zusammenarbeit mit den Landesumweltbehörden von Baden-Württemberg und Bayern hätten bestätigt, dass die NOx-Emissionen

---

[677] A-Drs. 18(31)37, S. 1 f.

[678] A-Drs. 18(31)37, S. 16 f.

[679] *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 23.

[680] A-Drs. 18(31)37, S. 6.

[681] A-Drs. 18(31)37, S. 7.

[682] A-Drs. 18(31)37, S. 10.

[683] *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 22.

[684] A-Drs. 18(31)37, S. 3 f.

[685] A-Drs. 18(31)37, S. 4.

[686] A-Drs. 18(31)37, S. 5.

über dem Grenzwert der Euro-6-Norm von 80 mg/km lägen.[687] Der Sachverständige hat dazu erklärt, dass Fahrten durch Stuttgart, München und andere Städte unternommen worden seien, die die Ergebnisse des Handbuchs für Emissionsfaktoren bestätigt hätten.[688] Ursächlich dafür seien die Abgasminderungssysteme, die sehr empfindlich auf Unterschiede in der Dynamik des Fahrverlaufs, die besonders bei Realfahrten aufträten, reagierten. Dabei seien gute Abgasnachbehandlungssysteme vorhanden.[689]

In Bezug auf die RDE-Gesetzespakete kritisiert der Sachverständige, dass der vom ADAC für 2017 vorgeschlagene Konformitätsfaktor von 1,5 für typgenehmigte Pkw-Modelle erst ab Januar 2020 und für neu zugelassene Fahrzeuge erst ab Januar 2021 gelte.[690]

Der Sachverständige weist ferner auf die Forderungen des ADAC hin, das dritte RDE-Gesetzespaket mit einem Konformitätsfaktor von 1,5 für die Partikelzahl zügig zu verabschieden.[691] Ferner plädiert er für mehr Transparenz. So sollten unabhängigen Dritten die mittels Ausrollversuchen gemessenen Fahrwiderstandskurven für Prüfstandmessungen, die sog. Einstellwerte,[692] zugänglich gemacht werden. Schließlich seien wirksame Sanktionen und regelmäßige Feldüberwachungen einzuführen.[693]

II. Funktionsweisen und Möglichkeiten von Abschalteinrichtungen und sonstigen Manipulationen einer NOx-Abgasreinigung

Der Untersuchungsausschuss hat sich im Rahmen seines Auftrages ferner mit dem Thema „Funktionsweisen und Möglichkeiten von Abschalteinrichtungen und sonstigen Manipulationen einer NOx-Abgasreinigung“ befasst.

Hierzu hat er am 22. September 2016 eine öffentliche Anhörung durchgeführt, in deren Vorfeld die Sachverständigen schriftliche Stellungnahmen vorgelegten. Es handelte sich um die Sachverständigen *Prof. Dr. Roland Baar* von der Technischen Universität Berlin, *Jürgen Bönninger*, Geschäftsführer der Fahrzeugsystemdaten GmbH, den Programmierer *Felix Domke, Dr. h. c. Andreas Mayer*, Wissenschaftler auf dem Gebiet der Abgasminderungstechnik, sowie *Dr. Peter Mock* vom *International Council of Clean Transportation* (ICCT).

1. Überblick

Keiner der angehörten Sachverständigen hatte nach eigenem Bekunden vor September 2015 hinreichend belastbare Hinweise auf oder Kenntnis vom Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen. Die Sachverständigen *Prof. Dr. Baar*, *Bönninger* und *Domke* hätten erst aus Medienberichten von sog. Defeat Devices erfahren.[694] Der Sachverständige *Dr. h. c. Mayer* hat lediglich auf den bis dato größten Manipulationsskandal von 1998 in den Vereinigten Staaten von Amerika verwiesen, bei dem mehrere Lkw-Hersteller eine unzulässige Zykluserkennung verwendet hatten.[695] Dem Sachverständigen *Dr. Mock* lagen aus seiner Sicht bereits 2014 im Rahmen von ICCT-Auswertungsarbeiten des ADAC EcoTests eindeutige Hinweise auf Abschalteinrichtungen vor. Ein konkreter Beweis über den Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen sei damit jedoch nicht zu führen gewesen.[696] Nach Einschätzung des Sachverständigen *Prof. Dr. Baar* kommt es für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Abschalteinrichtungen mit dem Argument des Motorschutzes stets auf eine Beurteilung des Einzelfal-

---

[687] A-Drs. 18(31)37, S. 12 f.

[688] *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 18.

[689] A-Drs. 18(31)37, S. 13.

[690] A-Drs. 18(31)37, S. 6, 18.

[691] A-Drs. 18(31)37, S. 18.

[692] *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 18.

[693] A-Drs. 18(31)37, S. 19 f.; *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 18 f.

[694] *Prof. Dr. Baar,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 49; *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 36; *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 53.

[695] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 38 f.

[696] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 28.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

les an. Abschalteinrichtungen, die lediglich zwischen Prüfstand- und Realemissionen unterschieden, seien seiner Ansicht nach nicht der Motorschutzfunktion zuzuordnen.[697] Die Sachverständigen *Bönninger* und *Dr. Mock* haben insbesondere die Wirksamkeitsreduzierung der Emissionskontrollsysteme bei Außentemperaturen z. B. unterhalb von 20 °C bzw. oberhalb von 30 °C kritisiert.[698] Ferner bleibe eine Vielzahl von Steuerungsvariationen, die eine Reduzierung der Funktionsweisen von einzelnen Minderungskomponenten bewirkten, denkbar, so *Dr. Mock* und *Domke*[699].

Dem Sachverständigen *Dr. h. c. Mayer* zufolge kam es mit den Dieselmodellen der Euro-6-Abgasnorm vor allem durch die Motorelektronik und verbesserter Abgasnachbehandlung zu einem Entwicklungsdurchbruch.[700] Gemäß *Prof. Dr. Baar* sei die Abschaltung zu Motorschutzzwecken bei dieser Fahrzeuggeneration nur noch in einigen Fällen nachvollziehbar.[701] Die intelligenten Motorelektroniksysteme führten laut *Dr. h. c. Mayer* allerdings bedauerlicherweise auch zu einer höheren Manipulationsanfälligkeit seitens Dritter.[702] Das zeige, wie die Sachverständigen *Bönninger* und *Domke* ausführten, auch die von VW verwendete Akkustikfunktion. Bei der hierbei in Frage stehenden Abschalteinrichtung sei mittels hinterlegter Weg-Zeit-Kennlinien in der Motormanagementsoftware der verwendete Test erkannt und eine Schaltung in das vollumfänglichen Abgasreinigungssystem bewirkt worden.[703] Während der Sachverständige *Bönninger* behördliche Versäumnisse in Bezug auf die Offenlegung der Motormanagementsoftware, insbesondere des *Sourcecodes*[704], sieht, hat der der Sachverständige *Domke* auf den Aufwand der Überprüfung der Software hingewiesen, der aus Behördensicht nicht zu bewältigen sei.[705]. Unterstützend könnte die Offenlegung der Software gegenüber unabhängigen Dritten erfolgen; wegen vorgebrachter Einwände der Hersteller – wie dem Schutz des geistigen Eigentums – sei es dazu bislang aber nicht gekommen.[706]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Baar* hat darauf hingewiesen, dass derzeit durchaus Motoren auf dem Markt seien, die eine Abschaltung – trotz des hiesigen Klimas und der Emissionsgrenzwerte – nicht erforderlich machen würden.[707] Dies hat der Sachverständige *Dr. h. c. Mayer* insofern bestätigt, als er die Verfügbarkeit von Abgasnachbehandlungstechnologien seit spätestens den 1980er Jahren – gegen deren Einsatz sich die Hersteller über Jahrzehnte gewehrt hätten – hervorgehoben hat.[708] Das entscheidende Problem werde, so der Sachverständige *Dr. h. c. Mayer*, die europäische Gesetzgebung bleiben, die unverändert auf eine Einhaltung der gesetzlichen Grenzwerte in einem begrenzten Betriebsbereich ausgerichtet sei und sich daher als nicht geeignet erweise, um mit einer sich schnell entwickelnden Technologie Schritt zu halten[709]. Der Sachverständige *Dr. Mock* hat die häufige Berufung auf die Ausnahmen vom Verbot von Abschalteinrichtungen im europäischen Raum moniert[710]. Mit Blick auf die Vereinigten Staaten von Amerika müssten geeignete Kontrollen – wie die In-Use Compliance[711] oder die periodische Abgasuntersuchung nach altem Maßstab[712] – eingeführt werden, die einen großen Beitrag zur Durchsetzung des Verbots von unzulässigen Abschalteinrichtungen leisten könnten, so *Bönninger* und *Dr. h. c. Mayer*. Gleichwohl darf nach Auffassung des Sachverständigen *Prof. Dr. Baar* nicht außer Acht gelassen werden, dass eine optimale Entwicklung der einzelnen Emissionsminderungstechnologien zum

---

[697] A-Drs. 18(31)39, S. 3, 1 f.

[698] A-Drs. 18(31)41, S. 8; *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 13; Vgl. auch A-Drs. 18(31)46, S. 3; *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 22.

[699] A-Drs. 18(31)46, S. 2 f.; *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 20 f.; *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 32.

[700] A-Drs. 18(31)38, S. 1.

[701] A-Drs. 18(31)39, S. 2. 3;

[702] A-Drs. 18(31)38, S. 1 f.

[703] A-Drs. 18(31)41, S. 4, 5, 7; *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 54.

[704] A-Drs. 18(31)41, S. 3; *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 13.

[705] A-Drs. 18(31)42, S. 5.

[706] A-Drs. 18(31)42, S. 5 f.

[707] A-Drs. 18(31)39, S. 3.

[708] A-Drs. 18(31)38, S. 2.

[709] *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 14; A-Drs. 18(31)41, S. 22; A-Drs. 18(31)38, S. 1.

[710] A-Drs. 18(31)46, S. 3.

[711] A-Drs. 18(31)38, S. 3.

[712] A-Drs. 18(31)38, S. 3; *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 14 f., 23.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Teil ein Jahrzehnt gedauert habe. Daher sollte den Herstellern eine Übergangsschonfrist zur Anpassung der Minderungstechnologie eingeräumt werden.[713]

2. Prof. Dr. Roland Baar

Der Sachverständige *Prof. Dr. Baar* hat in seiner schriftlichen Stellungnahme[714] ausgeführt, dass die Bildung von Stickoxiden im Dieselmotor größtenteils von der lokalen Temperatur und dem lokalen Kraftstoff-Luft-Verhältnis während der Verbrennung – insbesondere der Einspritzung und Gemischbildung im Zylinder – abhängig sei.[715]

Eine etablierte Methode der NOx-Emissionsreduzierung sei die Abgasrückführung (AGR). Man unterscheide heute zwischen zwei Arten der Abgasrückführung: Der Niederdruck- und der Hochdruckabgasrückführung. Die Begriffe „Hoch- oder Niederdruck“ bezögen sich dabei auf die Position der Abgasrückführung bezogen auf den Abgasturbolader. Die Hochdruckabgasrückführung finde sehr motornah statt, während die Niederdruckabgasrückführung den Abgasturbolader mit einschließen würde. Bis vor einigen Jahren sei die Abgasrückführung ausschließlich auf der Hochdruckseite eingesetzt worden. Insbesondere bei zu niedrigen Temperaturen könne Wasserdampf aus dem Abgas auf dem Weg zurück in den Zylinder in Leitungen und Kühlern kondensieren und in Verbindung mit Ruß sowie Kohlenwasserstoff zu Versottungserscheinungen führen. Der Prozess könne die Funktion der Abgasrückführung einschränken oder Bauteile beschädigen.[716] Abschalteinrichtungen könnten bei diesen Motoren zum Bauteilschutz aus technischer Sicht nachvollziehbar sein. In dem Falle, dass das Abgas zum schnellen Hochlauf des Turboladers gebraucht werde, komme es zur temporären Abschaltung der Hochdruckabgasrückführung im transienten Betrieb. Dies geschehe aber nicht zum Motorschutz, sondern sei eine Maßnahme zur Verbesserung des Betriebsverhaltens des Motors. Mit der Einführung der Euro-5-Gesetzgebung sei die AGR erstmals auch auf der Niedrigdruckseite verwendet worden. Das habe unter anderem den Vorteil höherer Abgasrückführungsmengen, die Rückführung gereinigten Abgases – insbesondere durch den Oxidationskatalysator und Dieselpartikelfilter reduziere sich Ruß, Kohlenwasserstoff und Kohlenstoffmonoxid – sowie die Vermeidung des Abschaltens im transienten Betrieb. Die Einsetzung von Oxidationskatalysatoren und Dieselpartikelfiltern verringere im Allgemeinen das Versottungsrisiko der Abgasrückführungsleitung.[717] Der Turbolader werde auch bei der Niedrigabgasrückführung mit verbleibendem Restruß belastet, allerdings gestalte sich die Belastung so gering, dass eine Abschaltung nicht unbedingt notwendig sei. Insgesamt bedürfe es unter thermischen Gesichtspunkten bei der Niedrigabgasrückführung und dem Einsatz von Oxidationskatalysatoren keiner Abschaltung zum Schutz des Motors.[718]

Zur Regeneration von Dieselpartikelfiltern wird Kraftstoff zu einem Zeitpunkt eingespritzt, bei dem er nicht vollständig verbrennt (sog. Nacheinspritzung). Das dabei – temperaturabhängig – auftretende Problem einer Verdünnung des Motoröls könne durch eine geeignete Einspritzstrategie minimiert werden. Eine thermisch bedingte Schutzfunktion des Dieselpartikelfilters als einzelner Komponente sei daher nicht geboten. Probleme bereite jedoch die Wechselwirkung zwischen der Regeneration des Partikelfilters und dem Einsatz der AGR, da hohe Abgasrückführraten, speziell bei NOx, einen hohen Rußanteil im Abgas bewirkten. Eine Schutzfunktion unter Berücksichtigung dieser Wechselwirkung könne daher notwendig sein.[719]

Mit Einführung von Euro-6-Fahrzeugen sei die Technologie bei Motorherstellern durch NOx-Speicherkatalysatoren und wahlweise auch SCR[720]-Systeme erweitert worden. Eine Schutzfunktion bei NOx-Speicherkatalysatoren sei wegen eines fehlenden Temperaturzusammenhangs bei der Reduzierung von Stickoxiden nicht notwendig. Ähnlich verhalte es sich bei SCR-Katalysatoren. Diese reduzierten NOx durch Ammoniak, das aus verdampfendem Harnstoff, sog. AdBlue, entstehe. Zwar könne bei zu niedrigen Temperaturen der Harnstoff

---

[713] *Prof. Dr. Baar,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 12 f.

[714] A-Drs. 18(31)39neu.

[715] A-Drs. 18(31)39neu, S. 2.

[716] A-Drs. 18(31)39neu, S. 2.

[717] A-Drs. 18(31)39neu, S. 2.

[718] *Prof. Dr. Baar,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 12; A-Drs. 18(31)39neu, S. 2.

[719] A-Drs. 18(31)39neu, S. 3; *Prof. Dr. Baar,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 12.

[720] Selective catalytic reduction.

einfrieren und eine elektronische Abschaltung der Harnstoffeinspritzung rechtfertigen. Flüssiger Harnstoff verdampfe jedoch auch bei niedrigen Temperaturen angemessen schnell, wenn die Abgasnachbehandlung in diesen Fällen über die AGR kompensiert und der SCR-Katalysator motornah eingebaut werde. Bei falscher Applikation der Harnstoffmenge komme es zu einer Abgabe des Ammoniaks an die Umgebung, dem sog. Ammoniak-Schlupf. Laut dem Sachverständigen *Prof. Dr. Baar* ist eine thermisch motivierte Schutzfunktion hier nicht notwendig.[721]

Bei Abschalteinrichtungen, die auf einer Bestimmung von Umgebungsbedingungen basieren, sei zu klären, für welche Komponente die Schutzfunktion relevant sei. Abschalteinrichtungen, die ausschließlich zwischen Prüfstands- und Realbetrieb unterschieden oder nach einer bestimmten Zeit wirksam würden, könnten laut Sachverständigem *Prof. Dr. Baar* nicht mit Erfordernissen des Motorschutzes gerechtfertigt werden.[722]

Heutzutage sei es möglich, Motoren so zu entwickeln, dass sie in den üblichen klimatischen Verhältnissen ohne Motorschutzfunktionen eingesetzt werden könnten und dabei die geltenden Emissionsgrenzwerte einhielten.[723] Entscheidend seien dabei neben dem Konzept und der Konstruktion immer auch die Werkstoffwahl und die Umgebungsbedingungen.[724] Zum Teil habe es ein Jahrzehnt gedauert, die einzelnen Technologien zur Emissionsreduzierung auf den gegenwärtigen Stand der Technik zu entwickeln.[725] Daher sollte eine gewisse Übergangzeit für Motoren gelten, die bislang auf eine Motorschutzfunktion angewiesen seien.[726]

3. Dipl.-Ing. Jürgen Bönninger

Der Sachverständige *Bönninger* hat in seiner Stellungnahme[727] die Funktionsweise der von VW verwendeten unzulässigen Abschalteinrichtung (sog. Akustikfunktion) für den Motortyp EA 189 erklärt. Als Grundlage der Software sei eine untere und obere Grenzkurve für die Weg-Zeit-Abhängigkeit in der Nähe der idealen NEFZ-Kurve hinterlegt worden. Zusätzlich seien weitere Parameter, wie Luftdruck und Kühlmitteltemperatur, berücksichtigt worden. Die Abschalteinrichtung könne die gespeicherten zyklusspezifischen Geschwindigkeitsprofile – je nach Land, in dem die Prüfung stattfinde, und dem dort geltendem Prüfzyklus – mit der real zurückgelegten Wegstrecke einer oder beider Achsen des Fahrzeugs innerhalb einer bestimmten Zeit erkennen und somit eine Prüfsituation bei einem Abgastest.[728] In seiner Anhörung hat er ergänzt, dass Behörden bzw. Technische Dienste im Rahmen der Typprüfung durchaus in der Lage sein sollten, diese Art von Abschalteinrichtung festzustellen.[729]

Der Sachverständige *Bönninger* hat weiter ausgeführt, dass seiner Ansicht nach auch Abschalteinrichtungen in der Motormanagementsoftware, welche die Wirksamkeit von Emissionskontrollsystemen außerhalb eines Fensters für die Außentemperatur zwischen 20 °C und 30 °C verringerten, nicht den Vorschriften entsprächen.[730] Der Sachverständige hat außerdem auf Manipulationsmöglichkeiten bei bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen mit Dieselmotoren hingewiesen. Dazu gehöre die im Rahmen der Fahrzeugwartung mit Hilfe von Diagnose- bzw. Werkstattgeräten durchgeführte direkte Anpassung der Abgasrückführung. Ziel sei es dabei, den notwenigen Wartungsaufwand durch die im normalen Betrieb entstehende Verkorkung von Ansaugkrümmern bzw. Einlasskanälen zu verringern.[731] Im Zusammenhang mit einer Leistungssteigerung, dem sog. Tuning, könne mittels Softwaremanipulation im Motorsteuergerät die Abgasrückführung – vor allem die Hysterese- und Sollluftmassewerte – neu geregelt sowie der Dieselpartikelfilter deaktiviert werden. Beim Tuning stiegen neben

---

[721] A-Drs. 18(31)39neu, S. 3; *Prof. Dr. Baar,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 12.

[722] A-Drs. 18(31)39neu, S. 2.

[723] A-Drs. 18(31)39neu, S. 3.

[724] A-Drs. 18(31)39neu, S. 4.

[725] A-Drs. 18(31)39neu, S. 2.

[726] A-Drs. 18(31)39neu, S. 4; *Prof. Dr. Baar,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 12 f.

[727] A-Drs. 18(31)41.

[728] A-Drs. 18(31)41, S. 4, 5, 7.

[729] *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 13.

[730] A-Drs. 18(31)41, S. 8; *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 13.

[731] A-Drs. 18(31)41, S. 10.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

NOx auch alle weiteren Schadstoffe an.[732] Ferner könnten zur Reduzierung des Wartungsaufwands die folgenden Manipulationen durchgeführt werden: Das AGR-Ventil könne deaktiviert werden, indem die Stromzufuhr unterbrochen werde. Dafür müsse zum Anschein eines funktionierenden AGR-Ventils ein entsprechender Simulator eingebaut werden, der manipulierte Informationen an das Motorsteuergerät sende.[733] Es könnten auch kostengünstig Blenden zur Trennung des Abgas und Frischlufttraktes verbaut sowie der Schlauch zur Unterdruckdose des AGR-Ventils verschlossen werden.[734] Die Entfernung und anschließende Ersetzung des Dieselpartikelfilters und der zusätzlichen Abgasreinigungssysteme (NOx-Speicherkatalysator, SCR- und Oxidationskatalysator) mit einer sog. *Downpipe* bewirke eine Deaktivierung der Software zur Abgasnachbehandlung. Dies führe unter anderem zu einer Einsparung des Kraftstoffverbrauches sowie zur thermischen Entlastung von innermotorischen Bauteilen.[735] In seiner Anhörung hat der Sachverständige hierzu ergänzt, dass die angesprochenen Manipulationen weder mit einer bloßen Sichtprüfung von außen noch durch die heute üblichen Abgasuntersuchungen durch die Technischen Dienste festgestellt werden könnten, weil die dabei verwendete Technik nicht mit jener der manipulierenden Hersteller Schritt gehalten habe. Nach Auffassung dieses Sachverständigen würde bei Fahrzeugen mit solchen Manipulationen die Betriebserlaubnis erlöschen, was aber nicht festgestellt werde.[736]

Ferner könne die AdBlue-Einspritzung bei SCR-Systemen durch eine Änderung der Kennfelder in der Software oder durch den Einbau spezieller Simulatoren abgeschaltet bzw. reduziert werden.[737] Die aufgeführten Manipulationen seien nach sachverständiger Beurteilung unzulässige technische Änderungen, die zum Erlöschen der Betriebserlaubnis führten.[738] Allein die Vielfalt der von ihm angesprochenen Manipulationsmöglichkeiten mache deutlich, dass bei einer nicht unerheblichen Anzahl der im Verkehr befindlichen Fahrzeuge Manipulationen vorgenommen würden.[739]

Der Sachverständige hat kritisiert, dass es in der Vergangenheit versäumt worden sei, die Motormanagementsoftware offenzulegen, um über deren Zulässigkeit zu befinden.[740] Durch Einblick in den *Sourcecode*[741] der Motormanagementsoftware sei es für ihn relativ einfach gewesen, dortige Manipulationen zu erkennen. Es bedürfe nur weniger Schritte, die man in die periodische Fahrzeugüberwachung mit einbinden könnte, um solche Manipulationen festzustellen.[742] Das derzeitige Typgenehmigungsverfahren, insbesondere hinsichtlich der Ermittlung von Abgasemission, und die periodische Abgasuntersuchung seien nur bedingt geeignet, Abschalteinrichtungen und sonstige Manipulationen einer NOx-Abgasreinigung festzustellen.[743]

4. Felix Domke

Der Sachverständige *Domke* vertieft in seiner schriftlichen Stellungnahme[744] den Kritikpunkt des Sachverständigen *Bönninger*, dass in der Vergangenheit die Offenlegung der Steuerungssoftware nicht verlangt worden sei. So seien derzeit Hersteller zwar gehalten, Prüfbehörden eine ausreichende Dokumentation zur Verfügung zu stellen, um eine Untersuchung auf eine Abschalteinrichtung zu ermöglichen. Die Überprüfung der Zulässigkeit und Qualität der eingesetzten Emissionsminderungssysteme wäre allerdings mit einem erheblichen personellen und finanziellen Aufwand verbunden, der aus behördlicher Sicht nicht zu bewältigen sei.[745]

---

[732] A-Drs. 18(31)41, S. 11, 14.

[733] A-Drs. 18(31)41, S. 15.

[734] A-Drs. 18(31)41, S. 16 f.

[735] A-Drs. 18(31)41, S. 19.

[736] *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 14.

[737] A-Drs. 18(31)41, S. 21.

[738] A-Drs. 18(31)41, S. 10, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21.

[739] *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 13.

[740] A-Drs. 18(31)41, S. 3.

[741] *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 13.

[742] *Bönninger,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 13, 15, 23.

[743] A-Drs. 18(31)41, S. 22.

[744] *Domke,* A-Drs. 18(31)42.

[745] A-Drs. 18(31)42, S. 5.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In seiner Anhörung hat der Sachverständige erklärt, es sei sein tägliches Aufgabengebiet, mit Software zu arbeiten, die überhaupt nicht dokumentiert sei, sondern bei der nur der Maschinencode, aber keinerlei *Sourcecode* oder eine Beschreibung hierzu vorliege. Er stelle dann fest, wie die Software funktioniere und arbeite anschließend weitere Details heraus.[746]

Eine Motorsteuerungssoftware benötige für ihre Funktionalität eine sehr große Menge an Variablen, unter anderem Kennlinien und Kennfelder. Es gebe ca. 16.000 verschiedene Variablen. Beispielsweise stehe in der Software, ab welcher Temperatur der Motorlüfter angeschaltet werden soll. Die Bedeutung der Variablen werde vom Zulieferer der Motorsteuerungssoftware dokumentiert, welcher die Dokumentation an den Automobilhersteller weitergebe. In Zusammenarbeit mit dem Zulieferer würde der Automobilhersteller die Werte in einem sehr komplexen, „Kalibrierung“ genannten, Vorgang dann an den konkret im jeweiligen Fahrzeug verbauten Motor anpassen.[747]

Für seine Tätigkeit sei ein Verstehen aller Variablen allerdings nicht nötig. Um eine Abschalteinrichtung nachzuweisen, müsse er nicht verstehen, wie der Motor in jeder beliebigen Situation gesteuert werde. Vielmehr reiche es aus, zwei Fahrsituationen aufzuzeigen, die ein völlig anderes Abgasverhalten hervorbrächten, ohne dass dies technisch gerechtfertigt sei. Um beispielsweise zeigen zu können, dass der Motor bei einer Geschwindigkeit von 140 km/h eine sehr gute Abgaszusammensetzung liefere, bei 141 km/h hingegen eine sehr schlechte, müsse man nicht verstehen, welche der 16.000 Variablen dafür verantwortlich sei, sondern es werde auch so deutlich, dass die Motorsteuerung nicht optimal gewählt sei.[748] So sei es ihm gelungen, die sog. Akustikfunktion in der Steuerungssoftware von einem VW-Fahrzeug zu entdecken, ohne dass er eine Dokumentation der Motorsteuerungssoftware zur Verfügung gestellt bekommen habe.[749] Nicht durch das Auslesen der Software festgestellt werden könne allerdings, warum bei einem bestimmten Wert eine Grenze gesetzt sei, ob es also wirklich einen Grund für die Abschaltung, beispielsweise den Schutz des Motors, gebe.[750]

Bei der Analyse der Motorsteuerungssoftware schaue man sich an, an welcher Stelle die Regelung beispielsweise der Abgasrückführung stattfinde. Dann müsse man zurückgehen und prüfen, welche Werte diesen Effekt steuerten und an welche Stelle entschieden werde, ob eine Regelung stattfinde oder nicht. Schließlich müsse man eine Messung durchführen, um sicherzustellen, dass alles korrekt verstanden worden sei.[751]

Der Sachverständige vertritt die Auffassung, dass es sinnvoll sein könnte, die Funktionsweise der Abgasreinigung unterstützend auch gegenüber unabhängigen Dritten offenzulegen.[752] Das sei jedoch aus Herstellersicht mit Blick auf den Schutz des geistigen Eigentums sowie aus Gründen der Manipulationssicherheit und des Diebstahlschutzes (Wegfahrsicherung) grundsätzlich nicht vereinbar. Eine denkbare Lösung sei, Bereiche der Motorsteuerung durch Patente oder durch entsprechende Vorrichtungen der Software, – die keinen Eingriff in die Funktionalität der Software erlaubten – abzusichern.[753]

Auch ohne externe Dokumentation sei es zwar möglich, mit größerem technischem Aufwand durch sog. *Reverse-Engineering* – der Rückentwicklung der im Auto vorhandenen Software in menschenlesbaren Programmtext – Untersuchungen durchzuführen. Sicherheitsvorrichtungen könnten diesen Vorgang jedoch erheblich verkomplizieren, was auch ausgenutzt werden könne, um Funktionen zu integrieren und eine Untersuchung in einem realistischen Zeitraum unmöglich zu machen. Eine freiwillige Selbstverpflichtung der Hersteller erscheine in Anbetracht der jüngsten Manipulationen für die Schaffung von Transparenz und Überprüfbarkeit der Steuersoftware nicht ausreichend.[754] Das zeige beispielhaft der Einsatz der unzulässigen Abschalteinrichtung von VW in den Vereinigten Staaten von Amerika. Bei der eingesetzten Software seien Weg-Zeit-Kennlinien für den verwendeten Test und Lenkwinkel hinterlegt worden. Daher schalte die Abschaltreinigung in einen vollumfänglichen Modus, wenn der gefahrene Weg der hinterlegten Strecke entspreche oder eine bestimmte

---

[746] A-Drs. 18(31)42, S. 5; *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 15.

[747] *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 32.

[748] *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 32.

[749] *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 15.

[750] *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 15.

[751] *Domke,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 15.

[752] A-Drs. 18(31)42, S. 5.

[753] A-Drs. 18(31)42, S. 6.

[754] A-Drs. 18(31)42, S. 5 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Lenkradbewegung nicht überschritten werde. Die Software sei zwar auf die Abgasnorm und Testprozedur des Verkaufslandes USA zugeschnitten, allerdings ähnelten diese zu großen Teilen den europäischen Vorschriften.[755]

Ferner würden Kriterien zur Steuerung der Abgasreinigungssysteme genutzt, die im Einzelnen weniger eindeutig einer Testprozedur entsprächen, in der Summe aber einen ähnlichen Effekt hätten. So könne die Motorsteuerung eines Herstellers die Grenzen einer NEFZ-typischen Motorbelastung und Geschwindigkeit in Kombination mit einem NEFZ-typischen temperaturzentrierten Temperaturfenster sowie einem gegebenen minimalen Umgebungsdruck erkennen und in die vollumfängliche Abgasreinigung schalten. Im Unterschied zu VW gestalte sich diese Abschaltung temporär, sodass eine Rückschaltung in das optimierte Emissionsverhalten erfolgen könne. Längerfristige Beobachtungen würden jedoch zeigen, dass diese Situationen in der realen Fahrweise äußerst selten aufträten.[756] Zu beobachten sei auch, dass Minderungskomponenten der Emissionsstrategie, wie der AGR, LNT (*Lean NOx Trap*) oder SCR (*selective catalytic reduction*), nicht bis an die physikalischen Grenzen genutzt, sondern frühzeitig reduziert würden. So benötigten einige SCR-Systemen in Betriebsbereichen mit hoher Motorlast und Abgasmenge eine sehr schnelle Verringerung der Reduktionsmitteleinspritzung (AdBlue), da andernfalls Ammoniak ausgestoßen werde (sog. Ammoniak-Schlupf). Darüber hinaus benötigen SCR-Systeme für eine vollumfängliche Abgasreinigung Temperaturen, die im Niederlastbetrieb nicht oder erst nach längerer Fahrzeit erreicht würden. Eine gezielte Aufheizung des Abgastraktes sei daher üblich, werde aber, um unter anderem Kraftstoff zu sparen, nicht im notwendigen Umfang umgesetzt. Konstruktive Verbesserungen seien verfügbar, allerdings mit zusätzlichen Kosten verbunden. Ein Hinweis auf eine zu verbessernde Regelung der Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems sei immer dann gegeben, wenn der Abgasausstoß bei einer schlagartigen Veränderung der Motorbetriebsfunktion – wie bei Überschreitung einer Geschwindigkeitsgrenze, einer Temperaturgrenze oder einer Motordrehzahl oder -last – steige.[757]

5. Dr. h. c. Andreas Mayer

Der Sachverständige *Dr. h. c. Mayer* hat in seiner schriftlichen Stellungnahme[758] betont, dass Dieselmotoren bis heute die besten thermodynamischen Motoren seien.[759] Der Brennstoffverbrauch, die CO_2- sowie Kohlenwasserstoffemissionen seien niedrig, die NOx- und Partikelemissionen zwar hoch, jedoch zeitlich stabil. Die technische Entwicklung des Diesels habe gezeigt, dass die Euro-5-Dieselgeneration zwar innermotorische Veränderungen, aber keine Verbesserungen in der Emissionsminderung gebracht habe. Den Durchbruch hätten die Euro-6-Dieselmodelle mit Motorelektronik und vor allem der Abgasnachbehandlung mit Dieselpartikelfilter und SCR geschafft. Die Abgasnachbehandlung bei neuen Motoren ab Euro VI/6 durch Partikelfilter und Katalysatoren in Kombination mit der elektronischen Motorsteuerung biete nun in einem Riesenschritt die Möglichkeit der fast vollständigen Eliminierung der dieseltypischen Schadstoffe, vor allem der krebserzeugenden Nanopartikel (99,9 Prozent) und PAH (90 Prozent) sowie der Stickoxide (95 Prozent) bei gleichzeitiger Absenkung des Treibstoffverbrauchs respektive der CO_2-Emissionen.[760] Die Schadstoffemissionen am Auspuff seien damit in einem einzigen Schritt um Größenordnungen von 99,9 Prozent beim DPF und bis zu 99 Prozent mit SCR vermindert worden. Die Entgiftung des Abgases sei damit nahezu vollständig, der Schadstoffgehalt im Auspuff meist sogar niedriger als in der Umgebungsluft.[761] Dieselpartikelfilter seien allerdings schon seit dem Jahr 1984 serienreif.[762] Die elektronische Motorsteuerung habe eine dynamische Optimierung der Emissionen, des Verbrauches und der Leistung auf gegebene Parameter wie Änderungen des Fahrzyklus, des Verkehrs, des Fahrerverhaltens, des Treibstoffs und der Meereshöhe ohne Zutun ermöglicht. Nachteilig gestalte sich, dass das intelligente System von Dritten - Herstellern, Werkstätten oder Betreibern - beliebig verändert werden könne und

---

[755] A-Drs. 18(31)42, S. 2.

[756] A-Drs. 18(31)42, S. 2.

[757] A-Drs. 18(31)42, S. 3 f.

[758] A-Drs. 18(31)38.

[759] A-Drs. 18(31)38, S. 1; *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 16.

[760] A-Drs. 18(31)38, S. 1.

[761] A-Drs. 18(31)38, S. 2.

[762] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 26.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

folglich manipulierbarer geworden sei. Das zeige der bis dato größte Manipulationsskandal von mehreren Nutzfahrzeugherstellern in den Vereinigten Staaten von Amerika im Jahr 1998, der von der EPA aufgrund einer Anzeige erkannt und sanktioniert worden sei.[763] Dort sei, wie der Sachverständige in seiner Anhörung ausgeführt hat, bei Lastkraftwagen eine Zykluserkennung eingesetzt worden, die bewirkt habe, dass unterschiedliche Emissionsstrategien für die Fahrt im Prüfzyklus und außerhalb angewendet worden seien.[764]

Viele andere „Cheating-Fälle“ hätten darin bestanden, dass der Hersteller ein „sauberes“ Fahrzeug in der Zertifizierung vorgeführt, nachher aber Fahrzeuge verkaufte habe, die nicht den Emissionsgrenzwerten entsprochen hätten. Dies sei bei zahlreichen japanischen und koreanischen Fahrzeugen in Amerika passiert.[765]

Die Abgasnachbehandlung sei als Folge des US-Clean Air Act aus dem Jahre 1970 entstanden. Sie sei jedoch von Herstellern über Jahrzehnte beim Dieselmotor nicht angewandt worden, obwohl technische Lösungen (s. o.) sowie umfangreiche Nachrüstprojekte (Schweiz VERT 1996) verfügbar gewesen seien und der erfolgreiche Alleingang von Peugeot mit der FAP (Filtre à particules - Partikelfilter) ab 2000 das auch exemplarisch gezeigt habe. Problematisch gestalte sich, dass die Abgasnachbehandlung durch gezielte Programmierung abgeschaltet oder in einer anderen Weise beeinflusst werden könne und der Vorgang kaum nachweisbar sei.[766]

Die Emissionstechnik in Europa sei weitgehend unverändert geblieben. Nachzuweisen sei die Erreichung der gesetzlichen Grenzwerte in einem eng begrenzten Betriebsbereich; das Verhalten unter realen Fahrbedingungen sei unbeachtet geblieben. Unverändert geblieben sei auch, dass sich der NOx-Grenzwert auf die Summe von NO und NO_2 beziehe, also auf zwei Gase mit stark unterschiedlicher Toxizität. Das sei ein gravierender Fehler. Ferner sei ein Anzahlgrenzwert PN für ultrafeine Feststoffpartikel zwar für Fahrzeuge eingeführt worden, aber nicht für die Atemluft. Ursächlich sei dafür die europäische Gesetzgebung, die im Gegensatz zur US-amerikanischen – dem Clean Air Act – nicht für eine sich schnell entwickelnde Technologie geeignet sei.[767] Ein schwerwiegender Mangel in der Gesetzgebung sei aus seiner Sicht auch die fehlende Monetarisierung von Abgasemissionen, die offiziell keinen Geldwert hätten. Das Prinzip „*polluter pays*“ werde im Bereich des industriellen Umweltschutzes eingesetzt, nicht aber bei Fahrzeugen. Ferner sei auch die Zuordnung der Verantwortung für Emissionsschäden nicht geregelt.[768]

Die aktuell existierenden Kontrollen seien nach ihrer immanenten Zielrichtung aufzuschlüsseln. So diene die elektronische On-Board Diagnose (OBD) dem Interesse des Herstellers und Betreibers. Sie kontrolliere zwar auch die Emissionen und löse notfalls Alarme aus, jedoch nicht für Zwecke des Umwelt- und Gesundheitsschutzes. Die Prüfung der Konformität eines neuen Fahrzeugtyps mit der geltenden Gesetzgebung gebe keine Auskunft über die Emissionsqualität über die gesamte Betriebszeit des Fahrzeuges und stehe im Interesse des Herstellers, verkaufen zu dürfen. Das CoP-Verfahren gewährleiste, dass die Fahrzeugserie so gebaut werde, wie sie auch typgeprüft worden sei und stehe somit im Interesse des Herstellers, am Markt weiter teilhaben zu können. Die In-Use-Compliance-Prüfung verwirkliche die Prüfpflicht des Staates, die Konformität eines im Betrieb befindlichen Fahrzeuges immer wieder nachzuweisen. Bislang sei sie nach europäischem Recht schwer umsetzbar, habe jedoch den US-Behörden dabei geholfen, die von VW eingesetzte unzulässige Abschalteinrichtung aufzudecken.[769] Der Sachverständige hat eine unabhängige periodische Kontrolle jedes Fahrzeugs im Jahresrhythmus (AU) auf Sicherheits- und Emissionsmängel gefordert. Wichtig sei dabei vor allem, die perfekte Funktionalität der Emissionskomponenten zu prüfen. Technisch sei man in der Lage, *„mit diesem Test individuelle Fehler einzelner Komponenten zu diagnostizieren.“*[770]

Die genannte Überprüfung geschehe im Rahmen der Staatsaufgabe, die Sicherheit im Verkehr zu gewährleisten sowie Umwelt und Gesundheit zu schützen. Laut dem Sachverständigen *Dr. h. c. Mayer* handelt es sich dabei um eine Hoheitsaufgabe, die grundsätzlich nicht delegiert werden dürfe. Der Praxistest müsse für jede Werkstatt geeignet sein, nicht länger als zehn Minuten dauern und finanziell vertretbar sein. In Zukunft sollte man sich

---

[763] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 17.

[764] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 38.

[765] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 38.

[766] A-Drs. 18(31)38, S. 2.

[767] A-Drs. 18(31)38, S. 1.

[768] A-Drs. 18(31)38, S. 2; *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 17 f.

[769] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 17; A-Drs. 18(31)38, S. 3.

[770] A-Drs. 18(31)38, S. 3.

nicht auf Emissionsprüfwerte fokussieren, sondern auf die „perfekte“ Funktionalität der Emissionskomponenten. Zusätzlich seien Qualitätskontrollen der Atemluft am Straßenrand hinsichtlich Partikel und NO_2 durchzuführen und Grenzwerte für die Atemluft in der Fahrerkabine, insbesondere bei Berufsfahrern und Schulbussen, festzulegen. In der Atemluft der Fahrerkabine gebe es heute die bei weitem höchste Schadstoffexposition. Hierfür müssten alle verfügbaren Möglichkeiten zum Zug kommen, damit eine win-win-Situation für Volkswirtschaft und Gesundheit erzielt werde.[771]

6. Dr. Peter Mock

Der Sachverständige *Dr. Mock* kritisiert in seiner schriftlichen Stellungnahme[772], dass die gesetzlich geregelten Stickoxidgrenzwerte von Euro-5-Dieselfahrzeugen von 180 mg/km und bei Euro-6-Diesel-Pkw in Höhe von 80 mg/km ausschließlich für den Labortest gelten würden. Untersuchungen des ICCT aus dem Jahr 2014 zeigten, dass Stickoxidemissionen bei Dieselfahrzeugen der Abgasstufe Euro 6 im Durchschnitt um den Faktor 7 über den entsprechenden Laborwerten lägen.[773] In seiner Anhörung hat der Sachverständige erklärt, es habe schon vor dem September 2015 Gerüchte über unzulässige Abschalteinrichtungen gegeben. Man habe sich jedoch gegen diese Idee gewehrt, weil es dafür keinen Beweis gegeben, sondern nur die Tatsache vorgelegen habe, dass die Emissionen auf der Straße deutlich höher als auf dem Rollenprüfstand seien.[774] Ursachen für aufgetretene Abweichungen zwischen Labor- und Straßentest habe bereits 2013 das Joint Research Centre (JRC) der Europäischen Kommission geliefert. Die getesteten Euro-5-Dieselmodelle einiger Hersteller nutzten das sog. Thermofenster, einen NEFZ-Temperaturbereich zwischen 20 und 30 °C, was beim Verlassen des Temperaturbereichs zu einem drastischen Anstieg der Stickoxidemissionen führe.[775]

Bestätigt hätten sich die Gerüchte dann in den Ergebnissen der US-amerikanischen Messungen der VW-Fahrzeuge mit unzulässigen Abschalteinrichtungen, die bei Straßenfahrten den Stickoxidgrenzwert bis um das 35fache überstiegen hätten.[776]

Zu den Abweichungen zwischen Rollenprüfstand und realem Straßenverkehr hat der Sachverständige ausgeführt, dass man bereits 2013/2014 eine gute Vorstellung davon gehabt habe, dass die Dieselfahrzeuge in der Realität höhere Stickoxidemissionen hätten als im Labor. Es seien damals Messungen mit dem sog. *Remote Sensing* durchgeführt worden. Darunter verstehe man eine Art „Radarfalle für Abgase“, bei der am Straßenrand mit einem Laserstrahl die Abgaswolke des Fahrzeugs gemessen werde. Dadurch bekomme man einen guten Eindruck davon, wie ein Fahrzeug emittiere, ohne dass das Fahrzeug wisse, dass es getestet wird – anders als dies bei den Labortests, aber auch den Straßentests mit PEMS der Fall sei. Es handele sich um eine relativ kostengünstige Technologie mit der Tausende von Fahrzeugen im Vorbeifahren getestet werden könnten. Allerdings seien die mit dem Nummernschild verknüpften Informationen notwendig um zu erkennen, ob es sich um Dieselfahrzeuge handele. Dies sei in der Schweiz und in Großbritannien möglich, nicht aber in Deutschland, weil hier die Mitwirkung des Kraftfahrt-Bundesamts benötigt werde, welches die mit dem Nummernschild verknüpften Informationen zur Verfügung stellen müsste. Dies sei im Moment in Deutschland jedoch nicht möglich. Von Seiten der Industrie sei es relativ einfach, damit zu argumentieren, dass die getesteten Fahrzeuge einen Defekt aufgewiesen hätten oder dass die Messung nicht richtig durchgeführt worden sei.[777]

In den Jahren 2014/2015 habe der ICCT dann Daten des ADAC EcoTest ausgewertet, der sich in einigen ganz kleinen Details von dem aktuellen offiziellen Test unterscheide. Schon bei dieser leichten Variation der Testbedingungen habe es aber Fahrzeuge einiger Hersteller gegeben, die sehr auffällig gewesen seien und sich plötzlich völlig anders verhalten hätten als im offiziellen Test. *„Das war“*, so der Sachverständige in der Anhörung,

---

[771] A-Drs. 18(31)38, S. 3.

[772] A-Drs. 18(31)46.

[773] A-Drs. 18(31)46, S. 1.

[774] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 28.

[775] A-Drs. 18(31)46, S. 4; *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 21.

[776] A-Drs. 18(31)46, S. 1.

[777] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 19.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„also ein sehr eindeutiger Hinweis darauf, dass wir es hier sehr wahrscheinlich mit Abschalteinrichtungen zu tun haben.“.[778]

In Folge des „Dieselgate“-Skandals seien in Deutschland vom BMVI und KBA insgesamt 51 Dieselfahrzeuge der Abgasstufe Euro 5 und 6 im Labor und auf der Straße untersucht worden. Die Ergebnisse zeigten große Unterschiede des Stickoxidausstoßniveaus zwischen den einzelnen Fahrzeugherstellern und -modellen. Es habe sich gezeigt, dass kleinste Abweichungen vom gesetzlich vorgegebenen Messverfahren genügten, um ein anderes Emissionsniveau zu generieren. Das BMVI und das KBA schlussfolgerten daraus, dass alle Hersteller Abschalteinrichtungen verwendeten[779]: im Einzelfall sei zu klären, ob sie zulässig seien.[780]

Nach bislang öffentlich zugänglichen Informationen werde zwischen vier Arten von Abschalteinrichtungen, die den gesetzlich vorgeschriebenen Test erkennen würden, unterschieden. So könne die bei Euro-5-VW-Modellen eingesetzte Abschalteinrichtung das gefahrene Geschwindigkeitsprofil erkennen – das dem NEFZ-typischen Profil entspreche – und im emissionssparsamen Testmodus verbleiben. Fahrzeuge der Fiat-Gruppe schalteten nach Ablauf von 22 Minuten, also zwei Minuten nach Beendigung des vorgeschriebenen NEFZ-Tests, von einem speziellen Testmodus in einen anderen Fahrmodus. Bei anderen Herstellern sei die eingesetzte Abschalteinrichtung an die Außentemperatur gekoppelt, sodass sich die Abgasreinigung bei Außentemperaturen von weniger als 20 °C oder 17 °C stark reduziere. Die Abschalteinrichtung, die unter anderem von Opel eingesetzt worden sei, arbeite mit einer Kombination mehrerer Parameter – Außentemperaturen von unter 17 °C, Geschwindigkeit von über 145 km/h, Motordrehzahl von 2400/min, Höhe von über 850 Meter über dem Meeresspiegel – und schalte entsprechend von einem speziellem Test- in einen Normalmodus. Die Aufzählung hat nach Ansicht des Sachverständigen *Dr. Mock* keinen abschließenden Charakter, allerdings seien bislang weiterführende Untersuchungen hinsichtlich anderer Abschaltvarianten ausgeblieben.[781]

Weitere Varianten von Abschalteinrichtungen seien denkbar. Dazu gehöre die sog. Hot-Start-Cold-Start-Abschalteinrichtung. Das interessante Phänomen hierbei sei, dass die Fahrzeuge bei einem Test mit warmem Motor in der Regel höhere Stickoxidemissionen aufwiesen als bei einem Test mit kaltem Motor. Dies sei physikalisch nicht „ganz logisch“. Bei einem Vergleich der Messdaten aus den USA stelle man fest, dass es dort genau umgekehrt sei, so wie man es physikalisch auch erwarten würde. Er ergänzte, dass der offizielle NEFZ-Test mit kalten Motor gestartet werde. Werde das Fahrzeug mit warmem Motor gestartet, sei es also sehr wahrscheinlich, dass sich das Fahrzeug nicht in einem offiziellen Test befinde.[782]

Der Sachverständige hat moniert, dass die gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot des Einsatzes von Abschalteinrichtungen im deutschen Raum häufiger genutzt würden als im US-amerikanischen Raum. Ein Vergleich zwischen den beiden Rechtsräumen zeige, dass im Gegensatz zu Deutschland in den USA jegliche Art der Abschalteinrichtung bei den Behörden vor der Typzulassung beantragt werden müsse. Der Antrag sei detailliert technisch zu begründen und die Notwendigkeit der Abschalteinrichtung glaubhaft zu machen.[783] Dementsprechend hätten Automobilhersteller in den USA zumindest in der Vergangenheit bessere Technologien zur Emissionsverminderung als in Europa eingesetzt. So habe es vor eineinhalb Jahren eine Kombination von einem Speicherkat-System mit einem SCR-System zwar in den USA, nicht aber in Europa gegeben.[784]

Verbesserungen des Emissionsverhaltens von Dieselfahrzeugen hat sich der Sachverständige *Dr. Mock* durch die Einführung von RDE-Tests erhofft. In Verbindung mit den geltenden Konformitätsfaktoren von 2,1 für 2017 und 1,5 für 2020 dürften Diesel-Pkw auf der Straße ab 2017 maximal 168 mg/km Stickoxide ausstoßen und ab 2020 maximal nur noch 120 mg/km.[785] Auch wenn das RDE-Verfahren mehrere Fahrbedingungen abdecke, sei es letztlich immer noch ein relativ standardisiertes Verfahren. Gerade die Technischen Dienste wie TÜV oder DEKRA würden in der Regel immer wieder die gleichen Routen fahren, welche für das Fahrzeug dann unter

---

[778] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 20.

[779] A-Drs. 18(31)46, S. 1 f.

[780] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 28.

[781] A-Drs. 18(31)46, S. 2, 3; *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 20, 21, 22.

[782] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 21.

[783] A-Drs. 18(31)46, S. 3; *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 22, 24.

[784] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 25.

[785] A-Drs. 18(31)46, S. 4 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Umständen auch erkennbar seien.[786] Jedoch solle in Zukunft der Kaltstart beim RDE-Verfahren Berücksichtigung finden sowie besonders „anspruchsvolle“ Fahrsituationen als Teil des RDE nicht nach unten korrigiert werden. Einen Interessenkonflikt hat der Sachverständige allerdings darin gesehen, dass die Tests von den Fahrzeugherstellern selbst bzw. einem vom Hersteller beauftragten Prüfinstitut durchgeführt würden.[787]

D. Sachverständigenanhörung aufgrund des Beweisbeschlusses SV-2

I. Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, Umwelt etc. infolge der gegenüber auf dem Rollenprüfstand gemessenen Emissionen im Realbetrieb

Im Rahmen des Untersuchungsauftrages hatte der Ausschuss zu klären, welche Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung sowie auf die Umwelt und das Klima infolge von Abweichungen zwischen Kfz-Herstellerangaben zu Stickoxidemissionen (Stickoxid: NOx) und sonstigen Emissionen von Dieselfahrzeugen und den Stickoxid-Realbetriebsemissionen und sonstigen Realbetriebsemissionen von Dieselfahrzeugen bekannt waren. Auf Grundlage des Beweisbeschlusses SV-2 vom 7. Juli 2016[788] hat der Ausschuss dazu am 8. September 2016 eine Sachverständigenanhörung durchgeführt, zu der folgende Experten geladen waren:

- *Prof. Dr. Helmut Greim*, Technische Universität München
- *Prof. Dr. Thomas Koch*, Karlsruher Institut für Technologie
- *Prof. Dr. Thomas A. J. Kuhlbusch*, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
- *Prof. Dr. Annette Peters*, Helmholtz Institut für Epidemiologie München
- *Dr. Denis Pöhler*, Universität Heidelberg, Institut für Umweltphysik

Zur Vorbereitung der Anhörung hatte der Ausschuss die Sachverständigen gebeten, eine kurze schriftliche Stellungnahme zum Thema abzugeben.

1. Zusammenfassung der schriftlichen Sachverständigengutachten

a) Gutachten Prof. Dr. Helmut Greim[789]

Im Gutachten des Sachverständigen *Prof. Dr. Greim* wird zur Toxikologie von NOx sowie zu Luftverschmutzung und Gesundheitsschäden Folgendes ausgeführt:

Die Stickoxide NO und NO_2 seien Bestandteile von Motorabgasen. In der Umgebungsluft schlage sich im Wesentlichen NO_2 nieder, sodass dieses Gas den Schwerpunkt der Bewertung gesundheitlicher Auswirkungen einnähme. NO_2 sei ein Reizgas, das insbesondere in den Atemwegen zu entzündlichen Reaktionen führe. NO_2 sei jedoch nicht ausschließlich für das Auslösen von Gesundheitsschäden verantwortlich, wobei die Wirkung nach Expositionsende wieder abklinge. Die NO_2-Konzentrationen in einem Luftgemisch, für das adverse Wirkungen festgestellt worden seien, seien jedoch nicht auf NO_2, sondern auf das Zusammenwirken verschiedener Inhaltsstoffe in dem Luftgemisch zurückzuführen. NO_2 sei demnach als Marker für das untersuchte Luftgemisch anzusehen, was auch der REVIHAAP Report der WHO aus 2013 bestätige. Hinzu kämen Faktoren wie Wetter, Gesundheitszustand, Alter der betrachteten Bevölkerungsgruppe, Aufenthaltszeit in der Umgebungsluft unter anderem, die die gesundheitlichen Auswirkungen einer Schadstoffexposition beeinflussen würden.[790]

In weiteren Ausführungen wird anhand verschiedener zitierter Berichte der Zusammenhang zu spezifischen gesundheitlichen Auswirkungen einer Schadstoffbelastung dargelegt. So bestehe beispielsweise ein offenkun-

---

[786] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 41.

[787] A-Drs. 18(31)46, S. 4 f.

[788] A-Drs. 18(31)33.

[789] A-Drs. 18(31)43.

[790] Ebd., S. 1.

diger Zusammenhang zwischen Luftbelastung und Asthma von Kindern. Lediglich inadäquate Evidenzen bestünden für COPD (chronisch verengte Atemwegserkrankung), Atemwegssymptome bei Kindern und Erwachsenen, Krebserkrankungen, Schwangerschaft und Allergien.[791]

Luftbelastungen, die aus dem Kfz-Verkehr und damit aus den Emissionen der Motoren resultierten, hingen von verschiedenen Faktoren wie z. B. Größe und Alter der Motoren, Fahrweise, Wartung, Abgasreinigungsverfahren, Art und Qualität des Treibstoffs, Motorölen und auch Abrieb von Bremsen und Reifen ab. Verschiedene Maßnahmen wie Regulierung der Emissionen, Verbesserung der Katalysatoren, saubere Treibstoffe und regelmäßige Kontrollen hätten in den letzten Jahren zu einer erheblichen Emissionsminderung geführt.[792]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Greim* ist in seiner Stellungnahme zu dem Schluss gekommen, dass sich aufgrund der Vielfältigkeit der Immissionskomponenten, die sich nicht einzeln messen ließen, keine eindeutigen Zusammenhänge zwischen spezifischen Erkrankungen und bestimmten Schadstoffen sowohl einzeln als auch in Kombination herstellen ließen. Eine Risikoabschätzung für eine bestimmte Konzentration eines Schadstoffes wie NO_2 besage daher nicht, dass das Risiko auf der Exposition gegenüber NO_2 beruhe, sondern dass es sich um eine Risikoangabe für ein Schadstoffgemisch handle, das diese bestimmte Menge NO_2 enthalte. Um die Relevanz der gemessenen Konzentrationen für den Grad der gesundheitlichen Gefährdung der Bevölkerung bewerten zu können, seien auch die Rahmenbedingungen der Schadstoffmessungen wie Verkehrsdichte, Bebauungsdichte aber auch Wetterbedingungen zu berücksichtigen.[793] Schließlich sei zu bedenken, dass die Luft in Innenräumen zumeist höhere Konzentrationen an Schadstoffen als die Außenluft enthalte. Dies sei insofern relevant, als sich die Bevölkerung Mitteleuropas zu 70 Prozent des Tages in Innenräumen aufhielte. Epidemiologische Studien, welche die Innenraumbelastung nicht mit berücksichtigen, seien mit Vorsicht zu betrachten.[794]

b) Gutachten Prof. Dr. Thomas Koch[795]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Koch* hat sein Gutachten mit den Grundlagen der Verbrennung im Allgemeinen eingeleitet und bezieht sich im Weiteren auf die Verbrennung von Kraftstoffen sowie den damit verbundenen Emissionen. Bei jedem Verbrennungsvorgang entstünden nicht gesundheitsschädliche und gesundheitsschädliche Stoffe. Zu den nicht gesundheitsschädlichen Emissionen zählten Kohlenstoffdioxid (CO_2) und Wasser (H_2O). Von sämtlichen unerwünschten Emissionskomponenten (CO, HC, SOx, Partikel, NH3) des Dieselmotors seien lediglich die Stickoxidemissionen noch relevant.[796]

Bei Kohlenstoffmonoxid (CO) handele es sich ebenfalls um ein Emissionsprodukt, dass laut Sachverständigem *Prof. Dr. Koch* bei Verbrennungsmotoren nicht relevant sei. In hoher Dosierung wirke CO toxisch, es sei mit der Nase nicht wahrnehmbar.[797]

Partikelemissionen stellten ebenfalls ein komplexes Schadstoffgemisch mit gesundheitsgefährdenden Wirkungen dar. Für die Immissionsgesetzgebung seien sogenannte PM10-Partikel maßgeblich. Dies seien Partikel mit einer Größe unterhalb 10 µm[798]. Erhöhte Partikelkonzentrationen könnten zu Feinstaubalarm führen. Der Anteil der verbrennungsmotorischen Partikel resultiere aus Altfahrzeugen ohne Partikelfilter und sei bei Motoren mit Partikelfilter vernachlässigbar.[799] Partikelemissionen seien mit der Nase typischerweise wahrnehmbar. Neben den verbrennungsmotorischen Partikeln spielten Bremsstaub, Verschleiß, Abrieb und Fahrbahnbelag eine Rolle bei der insgesamt zu bewertenden Partikelbelastung.

In seinen Ausführungen zur Belastung durch Feinstaub und Partikelemissionen durch Dieselmotoren hat sich der Sachverständige *Prof. Dr. Koch* auf Schadstoffmessungen an der höchstbelasteten Stelle in der Bundesrepublik Deutschland, Am Neckartor in Stuttgart, bezogen. Dort mache der Beitrag des Verbrennungsmotors zur

---

[791] Ebd., S. 2.

[792] Ebd., S. 2.

[793] A-Drs. 18(31)43, S. 3.

[794] Ebd., S. 4.

[795] A-Drs. 18(31)48.

[796] A-Drs. 18(31948, S. 9, 33.

[797] Ebd., S. 3.

[798] Mikrometer, ein Millionstel Meter.

[799] A-Drs. 18(31)48, S. 3.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Partikelsituation in Summe sieben Prozent aus. Das Problem der Belastung durch Partikel sehe er allerdings als gelöst an, da die meisten Dieselfahrzeuge einen Partikelfilter hätten. Die bestehende Belastung ergebe sich aus dem Flotteneffekt, da immer noch Fahrzeuge ohne Partikelfilter im Straßenverkehr anzufinden seien.[800]

Im Gutachten des Sachverständigen *Prof. Dr. Koch* werden ferner Stickoxidemissionen als relevante Kfz-Emissionen aufgeführt. Darunter fasse man alle Stickstoffoxidkombinationsmöglichkeiten zusammen. Für die Bewertung der gesundheitsgefährdenden Wirkung seien vorrangig Stickstoffmonoxid (NO) und Stickstoffdioxid (NO_2) von Bedeutung. Vor allem Stickstoffmonoxid sei in Abgasen enthalten und mit der Nase nicht wahrnehmbar. Der wesentliche, für die Bewertung der Gesundheitsgefährdung maßgebliche Stoff sei Stickstoffdioxid, der in einem chemischen Prozess in der Atmosphäre aus Stickstoffmonoxid gebildet werde.[801] Der Beitrag von Verbrennungsmotoren zu einer Belastung mit Stickstoffdioxid betrage 50 bis 70 Prozent.[802] Stickstoffdioxid sei mit der Nase wahrnehmbar, es habe einen chlorartigen, reizenden Geruch. Der Dieselmotor sei die wesentliche Quelle für Stickstoffdioxid.[803]

Ein heute zu vernachlässigender Emissionsschadstoff sei das Schwefeldioxid. In den 1960er bis 1980er Jahren stellte Schwefeldioxid einen Beitrag zum Waldsterben dar. Schwefeldioxid werde aus dem Schwefel des Kraftstoffs gebildet. Heutige Kraftstoffe wiesen jedoch einen geringen Schwefelgehalt auf.[804]

Nach dem Gutachten des Sachverständigen *Prof. Dr. Koch* hat sich im Zusammenhang mit der dieselmotorischen Stickoxidemissions- und Immissionssituation ein vielfältiges Bild gezeigt. So hat der Sachverständige unter anderem positiv bewertet, dass von sämtlichen unerwünschten Emissionskomponenten des Dieselmotors lediglich die Stickoxidemission noch relevant sei. Ferner konnten – trotz einer erheblichen Zunahme des Verkehrsvolumens – die Stickoxidemissionen seit 2000 um mehr als die Hälfte reduziert werden. Von der Euro-Norm 3 bis zur Euro-Norm 6 sei eine kontinuierliche Verbesserung der NOx-Emissionen erreicht worden, wobei der Schritt von Euro 4 zu Euro 5 in der Realität nur geringe Verbesserungen bei den NOx-Emissionen bewirkt habe.

Sämtliche NO_2-Immissionsmessungen in Wohngebieten / Industrienähe in Deutschland lägen unterhalb des Grenzwertes. Seit 2006 sei eine Reduzierung der NO_2-Überschreitungen von 855 Stunden auf 61 Stunden im Jahr 2015 in Stuttgart am Neckartor erfolgt.

Bei den Emissionsstufen Euro 4 und Euro 5 seien Bauteilschutz sowie Fahrzeugverbrauch, Robustheit und Fahrbarkeit vorrangig zu Lasten der Stickoxidbildung gewichtet worden. Technisch bedingt sei bei den Diesel-Partikel-Filtern (DPF-Anwendungen) der Euro-4- und Euro-5-Fahrzeuge der NO_2-Gehalt im Abgas erhöht. Nur vermittels eines hohen NO_2-Anteils im Abgas habe der Ruß (also Kohlenstoff C) zu CO_2 oxidiert werden können. Dies sei durch einen hohen Edelmetallgehalt im Dieseloxidationskatalysator (DOC, diesel oxidation catalyst) erreicht worden.[805] Entscheidendes Bauteil sei das Ventil der Abgasrückführung sowie der Kühler (AGR-Kühler), der mit Euro 4 Einzug in die Serie gehalten habe. Das AGR-Ventil sei in seiner Funktionalität abhängig von der Temperatur des Abgases. Versottung und Verlackung seien Phänomene, die zum Ausfall des AGR-Ventils führen könnten. Besonders bei den Emissionsstufen Euro 4 und Euro 5 seien sehr hohe Ausfallraten bis oberhalb von 10 Prozent durch defekte AGR-Ventile bekannt – bedingt durch die nun niedrigere Abgastemperatur durch den Einsatz des AGR-Kühlers und unerwünschte Kondensationseffekte.[806]

Man müsse bei den Emissionsnormen Euro 4 und Euro 5 aber zur Kenntnis nehmen, dass eine Erfüllung der in den letzten Monaten intensiv geäußerten Vorstellung „Einhaltung Stickoxidemissionen im Realbetrieb“ zu keinem Zeitpunkt im Realbetrieb unter allen Betriebszuständen zur Diskussion habe stehen können. Die Gesetzgebung habe dies auch zu keinem Zeitpunkt gefordert. Die gewählte und zweifellos auch kritikwürdige technische Lösung sei ein unbefriedigender, jedoch nachvollziehbarer Kompromiss.[807]

---

[800] *Prof. Dr. Koch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 55.

[801] A-Drs. 18(31)48, S. 4.

[802] Ebd., S. 5.

[803] Ebd., S. 8.

[804] Ebd., S. 9.

[805] A-Drs. 18(31)48, S. 4 f.

[806] A-Drs. 18(31)48, S. 7.

[807] A-Drs. 18(31)48, S. 15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die neueste Fahrzeuggeneration demonstriere, dass bereits vor fünf Jahren eine deutliche Weiterentwicklung der Stickoxidemissionen angestoßen worden sei. Neuere Fahrzeuge, welche bereits heute Euro-6d-Temp vorerfüllten, emittierten im Realbetrieb durch den Einsatz nochmals komplexerer Abgasnachbehandlungssysteme und verbesserter Emissionstechnologie nochmals weniger Emissionen. Die deutschen Fahrzeughersteller seien die ersten, welche solche Fahrzeuge am Markt anböten. Audi, BMW, Mercedes oder VW würden erste Produkte bereits anbieten. Entwicklungszeiten von bis zu fünf Jahren lägen auch diesen Produkten zu Grunde. Damit sei technisch eine Stickoxidreduzierung auf Grenzwertniveau im Realbetrieb erreicht worden. Die technologischen Herausforderungen seien weiterhin gegeben. Der mittlerweile erarbeitete Erfahrungsschatz erlaube aber endlich eine robuste Emissionsreduzierung im gesamten Betriebsbereich.[808]

Mit der Einführung der Gesetzgebung zur Euro-Norm 6 sei zudem bei Nutzfahrzeugen eine deutliche Reduzierung der Stickoxidemissionen erreicht worden[809].

Zu den kritisch zu wertenden Sachverhalten hat der Sachverständige *Prof. Dr. Koch* ausgeführt, dass die Fahrzeugflotte im Realbetrieb seit über fünfzehn Jahren höhere Stickoxidemissionen emittiere, als der Grenzwert erlaube. Die Einhaltung der NOx-Grenzwerte von Euro 4 und Euro 5 sei mit der in der Mitte der 2000er Jahre vorliegenden Technologie nicht zu erreichen gewesen.

Mit Einführung der Emissionsnorm Euro 6a/b und einer typischerweise damit einhergehenden Stickoxidabgasnachbehandlung wäre eine weitere Reduktion im Realbetrieb deutlich unterhalb von 500 mg/km für viele Anwendungsfälle möglich. Spitzenemissionswerte deutlich darüber (bis über 1000 mg/km) seien für Euro-6-Pkw mit NOx-Abgasnachbehandlung inakzeptabel.[810]

Das Gutachten schließt mit der Einschätzung, dass der Dieselmotor derzeit der umweltfreundlichste Antrieb sei.[811]

c) Gutachten Prof. Dr. Thomas Kuhlbusch[812]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Kuhlbusch* hat sein Gutachten mit der Beschreibung der Quellen von Stickoxiden, Reaktionen in der Atmosphäre und bestehender Grenzwerte zum Schutz der Menschen eingeleitet. Unter Stickstoffoxiden seien die verschiedenen Verbindungen von Stickstoff mit Sauerstoff zusammengefasst. Natürliche Quellen von Stickoxiden (NOx) seien Blitze, natürliche Böden und Vegetationsfeuer sowie die Oxidation von Ammoniak in der Atmosphäre. Durch den Menschen verursachte Quellen an Stickoxiden seien neben der Landwirtschaft vorrangig Emissionen aus Verbrennungsprozessen der Energiewirtschaft und aus dem Verkehr. Im globalen Maßstab seien die durch den Menschen verursachten NOx-Emissionen höher als die natürlichen Beiträge.[813]

Der Sachverständige hat in seinem Gutachten erläutert, dass Stickoxide zu den Stoffen gehörten, die vom Menschen durch Inhalation aufgenommen würden und über die Lunge schädlich wirkten. Aus epidemiologischer Sicht liege eine hohe Nachweisbarkeit möglicher Effekte von Stickoxiden unter Einbeziehung von Risikogruppen wie Kindern sowie vorgeschädigten und älteren Personen vor. Im Jahr 2016 habe die EPA[814] in einer fundierten wissenschaftlichen Auswertung kausale Zusammenhänge von Stickstoffdioxid (NO_2) zu Atemwegserkrankungen und wahrscheinliche Zusammenhänge zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen festgestellt.[815]

Zu den deutlich höheren Schadstoffgrenzwerten am Arbeitsplatz gegenüber den für Verkehrsemissionen maßgeblichen Werten wird im Gutachten ausgeführt, dass am Arbeitsplatz keine besonders empfindlichen Personen

---

[808] Ebd., S. 17.

[809] A-Drs. 18(31)48, S. 43.

[810] Ebd., S. 44.

[811] Ebd., S. 45

[812] A-Drs. 18(31)45.

[813] Ebd., S. 2.

[814] United States Environmental Protection Agency, Amerikanische Umweltbehörde.

[815] A-Drs. 18(31)45, S. 4.

wie Kinder oder ältere Menschen tätig seien. Ferner sei die maximale Expositionsdauer[816] durch die Arbeitszeiten beschränkt.[817]

Verkehrsbedingte Emissionen können laut Gutachten in die Kategorien Auspuff-, Abrieb- und Aufwirbelungsemissionen unterteilt werden. Dieselemissionen seien von einem Expertengremium der WHO als krebserregend für Menschen eingestuft worden. Diese Einstufung sei eventuell auf den Ruß zurückzuführen, der in den Dieselemissionen enthalten sei.[818]

Zu den Messungen der Verkehrsemissionen hat der Sachverständige *Prof. Dr. Kuhlbusch* in seinem Gutachten ausgeführt, dass für Testzyklen an Teststänten unter kontrollierten Bedingungen und Real-Driving-Emissions-Messungen vergleichbare Bedingungen geschaffen werden müssten.

Verschiedenste Veröffentlichungen zeigten, dass es motoren- und umgebungsbedingte Einflussfaktoren gebe, die auch wechselseitig wesentlichen Einfluss auf die Emissionen hätten. Messungen an demselben Fahrzeug und angenommenen identischen Fahrzyklen würden unterschiedliche Emissionsfaktoren für alle Emissionskenngrößen (CO_2, NOx, Partikelmasse, HC, …) ergeben, wenn diese einmal im Winter bei -20 °C und Windstille und im anderen Falle bei 35 °C und Sturm durchgeführt würden. Diese Ausführung solle verdeutlichen, wie wichtig standardisierte Verfahren und Messungen seien.

Studien zur Entwicklung zwischen den Abgasgrenzwerten und den Realemissionen am Beispiel von Diesel-Pkw hätten ergeben, dass im Durchschnitt die realen NOx-Emissionen der getesteten Fahrzeuge in etwa sieben Mal so hoch wie das gesetzliche Limit laut Euro-6-Norm lägen. Der überwiegende Teil der beobachteten Überschreitungen habe weder „extremen" noch „untypischen" Fahrsituationen zugeordnet werden können. Allerdings würden große Unterschiede zwischen dem Emissionsverhalten der getesteten Fahrzeuge darauf hinweisen, dass die Technologien für saubere Diesel-Pkw bereits heute existierten.[819]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Kuhlbusch* hat in seiner Stellungnahme ferner ausgeführt, dass der Straßenverkehr eine wichtige expositionsrelevante Quelle für gesundheitliche Auswirkungen auf den Menschen in Deutschland sei.[820] Einen Schwerpunkt der Schadstoffbelastung bildeten die Stickoxide (NOx). Daneben würden aus dem Straßenverkehr aber auch andere gesundheitlich-, umwelt- und klimarelevante Stoffe emittiert werden. Diese wurden von ihm jedoch nicht betrachtet.

Messungen der Stickoxide an Prüfständen, im RDE[821]-Testverfahren und in der Außenluft würden zeigen, dass die realen NOx-Emissionen deutlich über den Grenzwerten lägen, die über festgelegte Fahrzyklen ermittelt wurden. Diese Differenzen seien der Fachöffentlichkeit schon vor dem Jahr 2010 bekannt gewesen. Erforderlich sei somit eine europa- sowie weltweite Standardisierung der Messbedingungen mit klar definierten Testzyklen.

d) Gutachten Prof. Dr. Annette Peters[822]

Sachverständige *Prof. Dr. Peters* hat in ihrem Gutachten die Auswirkungen von Stickstoffdioxid (NO_2) auf den menschlichen Organismus dargestellt. Stickstoffdioxid dringe tief in die Lunge ein, da es relativ wasserunlöslich sei. Es greife als Oxidationsmittel die Lunge an und erzeuge damit sowohl kurzfristige als auch langfristige

[816] Exposition: Grad der Gefährdung für einen Organismus, der sich aus der Häufigkeit und Intensität aller äußeren Krankheitsbedingungen ergibt, denen der Organismus ausgesetzt ist.

[817] Ebd., S. 5.

[818] Ebd., S. 5.

[819] Ebd., S. 6.

[820] Ebd., S. 9.

[821] Real Driving Emissions (Emissionen im realen Fahrbetrieb): Prüfverfahren zur Messung von Kfz-Emissionen im Fahrbetrieb auf der Straße.

[822] A-Drs. 18(31)47 neu.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auswirkungen auf die Gesundheit.[823] Über Auszüge aus der ESCAPE-Studie[824] werden im Gutachten die jährliche mittlere NO_2-Konzentration in europäischen Städten sowie die Zusammenhänge zwischen Emissionen verschiedener Schadstoffe und Sterblichkeitsraten dargestellt.[825]

Stickstoffdioxid erhöhe das Risiko für Asthma bei Kindern, ohne dass dies statistisch signifikant sei.[826] Studien belegten die negativen gesundheitlichen Folgen erhöhter Stickstoffdioxid-Konzentrationen auch unabhängig von einer Feinstaubbelastung der Atemluft bereits unterhalb der WHO-Grenzwertempfehlungen. Eine systematische Überarbeitung der Grenzwerte sei somit erforderlich.[827]

e) Gutachten Dr. Denis Pöhler[828]

Sachverständiger *Dr. Pöhler* hat seine Stellungnahme mit der Darstellung der Wirkung von Stickoxiden eingeleitet. Stickstoffdioxid (NO_2) sei stark toxisch und werde mit Asthma sowie Atemwegs- und Herz-Kreislauf-Erkrankungen in Verbindung gebracht. Stickstoffmonoxid (NO) sei im Gegensatz dazu relativ unschädlich, jedoch könne daraus toxisches Stickstoffdioxid gebildet werden. Daher werde für die Bewertung der Emissionen die Summe der Stickoxide (NOx) herangezogen.

Die NO_2-Belastung sei in deutschen Städten und den Industrienationen sehr hoch. In Deutschland gelte NO_2 laut einer Stellungnahme des Umweltbundesamtes als Luftschadstoff mit der höchsten Bedeutung für die Bewertung gesundheitlicher Auswirkungen. Da an circa 60 Prozent der verkehrsnahen Umweltmessstationen der zugelassene Grenzwert überschritten werde, drohe Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren der EU.[829]

Zur Reduzierung der Stickoxidbelastung - insbesondere der NO_2-Belastung - seien mit den neuen Emissionsgrenzwerten für Kraftfahrzeuge in Europa die erlaubten NOx-Emissionen deutlich reduziert worden. Dies betreffe Pkw, Lkw und Busse, die jeweils unterschiedliche Definitionen der Emissionen verwendeten (mg/km bzw. mg/kWh). Generell habe man Dieselfahrzeugen deutlich höhere Emissionen zugestanden, da bei diesen technisch eine Emissionsminderung viel schwieriger sei. Von der Euro-Norm 3 (ab 2000) bis zur Euro-Norm 6 (2013/2014) sei explizit eine deutliche Reduktion der NOx-Emissionen festgelegt, die bei Dieselfahrzeugen noch stärker ausgefallen sei. Damit hätten sich die erlaubten Emissionen fast ganz angenähert. Bei der Fahrzeugzulassung, wo die Emissionen auf einem Prüfstand mit einem definierten Prüfzyklus bestimmt würden, hielten die neuen Fahrzeuge jeweils ihre erlaubten Emissionen ein. Vergleiche man dazu den Verlauf der NO_2-Belastung an den verkehrsnahen Umweltmessstationen, an denen der Verkehr die absolut dominierende Quelle der Belastung sei, so zeige sich trotz dieser strengeren Emissionsgrenzwerte keine Verbesserung. Auch die zu erwartende gewisse zeitliche Verzögerung aufgrund des langsameren Austauschs von Altfahrzeugen habe keine Wirkung. Stattdessen habe sich die Belastung zwischen 2000 und 2006 verschlechtert und bliebe seitdem auf gleich hohem Niveau.[830]

Zu den verschärften NOx-Emissionsgrenzwerten hat *Dr. Pöhler* ausgeführt, dass sich die realen Emissionen kaum mit den neuen Euro-Normen reduzieren ließen, obwohl die Fahrzeuge bei der Typenprüfung die geringeren Emissionsgrenzwerte einhalten würden. Messungen an den Fahrzeugen im Realbetrieb hätten ergeben, dass Diesel-Pkw neuerer Euro-Normen keine oder nur geringe NOx-Emissionsreduzierungen aufweisen würden. Dieses müsste auch den Behörden und der Politik bekannt sein.[831]

Im Weiteren hat der Sachverständige *Dr. Pöhler* in seinem Gutachten Erkenntnisse über gezielte Manipulationen bzw. Abschalteinrichtungen dargelegt. Spätestens seit der umfangreichen Studie von *Prof. Dr. Hausberger*

---

[823] Ebd., S. 2.

[824] European Study of Cohorts for Air Pollution Effects: Eine von der EU geförderte Studie, die Langzeiteffekte der Luftverschmutzung auf die menschliche Gesundheit untersucht.

[825] A-Drs. 18(31)47 neu, S. 4.

[826] Ebd., S. 8.

[827] A-Drs. 18(31)47 neu, S. 10.

[828] A-Drs. 18(31)40.

[829] Ebd., S. 2.

[830] Ebd., S. 2, 3.

[831] A-Drs. 18(31)40, S. 4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2010[832] sei deutlich geworden, dass der Motorzustand von modernen Dieselfahrzeugen so ausgelegt sei, dass er im Prüfzyklus der Euro-Norm (NEDC[833]) die NOx-Emissionswerte einhalte. Im realen Betrieb befinde sich der Motor jedoch nicht in diesem Motorzustand, sodass vielfach höhere Emissionswerte aufträten. Die Motorzustände seien so manipuliert worden, um die Werte im NEDC-Zyklus gerade noch einzuhalten. Die Schwächen der Prüfung würden hier ausgenutzt. Dies betreffe im Wesentlichen Dieselfahrzeuge aller Hersteller.[834]

Das Gutachten hat auf das *„Handbuch für Emissionsfaktoren"* (HBEFA[835]) verwiesen, welches sowohl von den deutschen Umweltbehörden als auch vom Kraftfahrt-Bundesamt als Grundlage für die Bewertung realer Emissionen herangezogen werde. Danach müsse allgemein bekannt sein, dass die realen NOx-Emissionen von Dieselfahrzeugen ein Vielfaches über denen der Euro-Norm lägen. *Dr. Pöhler* hat in seinem Gutachten Behörden, Prüfeinrichtungen und der Politik Versagen vorgeworfen.

2. Sachverständigenanhörung am 8. September 2016

a) Grenzwerte für die Bewertung der Luftqualität

Die Festlegung von EU-weiten Grenzwerten für die Schadstoffbelastung der Luft basiert auf der Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG.[836] Sie ist über die „Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen – 39. BImSchV" in deutsches Recht umgesetzt.[837]

Für die maßgeblichen Stoffe NO_2, PM_{10} und CO aus Verkehrsemissionen gelten danach folgende Grenzwerte:

	Zeitbezug	Wert (µg/m^3)	erlaubte Überschreitungen pro Jahr
Stickstoffdioxid (NO_2)	1 Jahr	40	-
	1 Stunde	100	18
PM_{10}	1 Jahr	40	-
	1 Tag	50	35

[832] *Prof. Dr. Hausberger* [2010], Fuel Consumption and Emissions of Modern Passenger Cars.

[833] New European Driving Cycle, englisch für NEFZ (Neuer Europäischer Fahrzyklus).

[834] A-Drs. 18(31)40, S. 6.

[835] Das **HBEFA** ist eine Datenbank für Emissionsfaktoren von Fahrzeugen des motorisierten Straßenverkehrs, deren Datenbasis auf europaweiten Messungen und Untersuchungen beruht. Neben Emissionsfaktoren (aufgeschlüsselt nach Fahrzeugkategorien, Gewichts- bzw. Hubraumklassen, Emissionsklassen, Verkehrssituationen, Kraftstoffarten, Schadstoffminderungstechniken usw.) enthält es auch Informationen zur Flottenzusammensetzung und zur Bestandsentwicklung. Betreut und getragen wird es von einem internationalen Netzwerk, dem zunächst (seit 1995) Deutschland, Österreich und die Schweiz angehörten (sog. D-A-CH-Gruppe), später auch die Niederlande und Schweden (D-A-CH-NL-S-Gruppe), und das 2010 im ERMES-Netzwerk (European Research Group on Mobile Emission Sources), dem unter anderem auch das JCR angehört, aufgegangen ist (Power-Point-Präsentation des UBA vom 12. Oktober 2010, MAT A UBA-2-1, Ordner 54, B. 1 [3 ff.]; Endbericht zur Weiterentwicklung der Emissionsfaktoren für das Handbuch für Emissionsfaktoren (HBEFA) vom 31. August 2011, MAT A UBA-2-1, Ordner 54, S. 101 [163]; Endbericht vom 31. Januar 2016 zur Aktualisierung von TREMOD für die Emissionsberichterstattung 2016, MAT A UBA-2-1, Ordner 64, S. 102 [119]).

[836] RICHTLINIE 2008/50/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union existiert ein einheitliches Recht zur Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität. Die Grundlage dafür bildet die Luftreinhalterichtlinie. Die Europäische Kommission hat darin festgelegt, langfristig europaweit eine Luftqualität zu erreichen, von der keine Gefahren für Mensch und Umwelt ausgehen. Die Richtlinie legt Grenzwerte für Schadstoffkonzentrationen in der Außenluft fest und erläutert welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn diese überschritten werden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet die EU-Richtlinien auch in nationales Recht umzusetzen (Internetnachweis: http://legal.cleanair-europe.org/de/recht/eu/, letzter Zugriff am 16. Februar 2017).

[837] Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung vom 10. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2244) geändert worden ist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kohlenstoffmonoxid (CO)	8 h Mittelwert pro Tag	10	-

Tabelle 1: Ausgewählte Grenzwerte für Luftschadstoffe

Der Ausschuss hat die Sachverständige *Prof. Dr. Peters* nach dem Entstehungsprozess der europäischen Luftreinhalterichtlinie und den daraus resultierenden Grenzwerten befragt. *Prof. Dr. Peters* informierte darüber, dass sich die Gesetzgebung an den Werten der WHO orientiert habe. Nach ihrer Wahrnehmung sei der Grenzwert für NO_2 daraus übernommen worden, ohne ihn inhaltlich weiter zu diskutieren.[838]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Greim* hat auf die Wichtigkeit der sogenannten Expositionsabschätzung hingewiesen. Es handele sich dabei um die Abschätzung, in welcher Höhe die Bevölkerung verschiedenen Substanzen, die vom Kraftfahrzeug emittiert würden, ausgesetzt sei. Alle Institutionen, die sich mit Emissionen aus verschiedenen Quellen beschäftigten, würden sich auch mit diesem Thema auseinandersetzen.[839]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Greim* hat sich in seinen Ausführungen auch auf Veröffentlichungen von Schadstoffwerten für Berlin bezogen. Dort habe man ermittelt, welcher Anteil der Bevölkerung bestimmten Schadstoffkonzentrationen ausgesetzt sei. Die höchsten Belastungen (über 60 µg/m^3 Schadstoffe im Jahresmittel) hätten sich dabei an der Stadtautobahn[840] ergeben. Allerdings seien davon nur 0,02 Prozent der Bevölkerung betroffen. 0,01 Prozent seien einer Belastung von über 50 µg/m^3 ausgesetzt. Von 40 bis 50 µg/m^3 seien 0,4 Prozent der Bevölkerung betroffen. Der weitaus überwiegende Teil der Berliner Bevölkerung, nämlich circa 80 Prozent, sei einer Schadstoffkonzentration zwischen 15 und 40 µg/m^3 ausgesetzt und würde damit in einem Bereich des tolerablen Jahresmittelwertes liegen.

Die mittlere Konzentration von NO_2, der 50 Prozent der Bevölkerung ausgesetzt seien, wurde ebenfalls ermittelt. In Berlin liege dieser Wert bei 16 µg/m^3, in Stuttgart bei 23, in London bei 34 und in Barcelona bei 38. Somit liege Berlin in einer günstigen Position mittlerer Schadstoffbelastung.[841]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Koch* hat sich ebenfalls mit der Luftbelastung durch Stickstoffdioxid (NO_2) befasst. Er präsentierte Messergebnisse der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg. Vom gemessenen Jahresmittelwert von 88 µg/m^3 NO_2, der über dem Grenzwert von 40 läge, seien 35 µg/m^3 bedingt durch Industrie, Feuerungen, Hintergrundbelastungen sowie Kraftwerke. 53 µg/m^3 würden durch den Verkehr erzeugt, wobei etwa 26 µg/m^3 von Dieselfahrzeugen kämen. Würde man die gesamte Fahrzeugflotte durch die modernsten, heute am Markt verfügbaren Autos und Nutzfahrzeuge ersetzen, dann könnte man den NO_2-Beitrag der Dieselfahrzeuge an dieser höchstbelasteten Stelle Deutschlands auf 7 µg/m^3 und für den gesamten Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland auf 9 µg/m^3 reduzieren.[842] Der Sachverständige wies darauf hin, dass bei den Abgasemissionen NO_2 als Einzelkomponente nicht reglementiert sei.[843]

Sachverständiger *Prof. Dr. Kuhlbusch* hat zu den NOx-Grenzwerten ausgeführt, dass es niedrige NO_2-Emissionen beim Auto gebe. Diese lägen zwischen 8 und 30 Prozent bei Messungen in der Nähe oder direkt am Auspuff des Fahrzeuges. In den Straßenmessstationen liege die Konzentration im Bereich von 10 bis 50 Prozent. In Hintergrundstationen würden 80 Prozent des NO zu NO_2 umgewandelt werden. Dies resultiere aus Prozessen, die in der Atmosphäre stattfänden.[844]

Zur Frage des Ausschusses hinsichtlich des Erfordernisses einer Harmonisierung der Abgasgrenzwerte zwischen dem Typgenehmigungsverfahren und den Vorgaben aus der Luftreinhaltegesetzgebung sprachen sich die

[838] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 79.

[839] *Prof. Dr. Greim*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 53.

[840] BAB 100, verläuft mitten in Berlin.

[841] *Prof. Dr. Greim*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 53.

[842] *Prof. Dr. Koch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 55, 56.

[843] A-Drs. 18(31)48, S. 5.

[844] *Prof. Dr. Kuhlbusch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 57.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sachverständigen *Prof. Dr. Kuhlbusch*[845] und *Prof. Dr. Peters*[846] dafür aus, NOx als gemeinsamen Parameter zu verwenden, da dies im Rahmen der Regulation eine Vereinfachung darstellen würde. Sachverständiger *Prof. Dr. Greim* hat dazu die Ansicht geäußert, dass aus Sicht der Toxikologie NO_2 der für eine Überprüfung der Umweltsituation relevante Parameter sei.[847] Zur Bedeutung des Schadstoffes NO_2 führte der Sachverständige *Dr. Pöhler* aus, dass er diesen Stoff ebenfalls als toxikologisch wichtigen Marker ansehe. Für die Messung der Emissionen an Kraftfahrzeugen sei es wichtig, alle Stickoxide zu messen, um den Anteil von NO_2 an NOx exakt bestimmen zu können.[848]

Die Frage, ob eine Anpassung des EU-Grenzwertes für NO_2 zwingend erforderlich wäre, hat die Sachverständige *Prof. Dr. Peters* bejaht, konnte sich aber zu einem geeigneten Grenzwert nicht explizit äußern. Derzeit würde man in einem großen transatlantischen Projekt bestehende Studien zur Dosis-Wirkung-Beziehung von Schadstoffen zusammenfassen, um daraus einen neuen Grenzwert zu entwickeln.[849] Schon 2005 habe man bei der WHO einen Grenzwert von 30 µg/m^3 diskutiert. Allerdings sei man wegen der fehlenden Evidenz bei dem Wert von 40 µg/m^3 geblieben.[850]

Die Sachverständige *Prof. Dr. Peters* stimmte ferner den Ausführungen des Sachverständigen *Prof. Dr. Greim* zu, wonach aus toxikologischer Sicht sowohl Partikel- als auch NO_2-Emissionen im Gemisch betrachtet werden müssten. Hierzu gebe es aber derzeit noch keine klare Evidenz. In einer Studie aus Rom, die im Rahmen der Untersuchungen zur NO_2-Belastung eine Bevölkerungsgröße von 1 Million einschloss, habe sich erkennen lassen, dass krankheitserzeugende Effekte einer NO_2-Belastung bereits unterhalb des festgelegten Grenzwertes auftreten würden. *Prof. Dr. Peters* zieht daraus das Fazit, dass die geltenden Grenzwerte aus epidemiologischer Sicht nicht sicher seien. Daher werde die Datenbasis zu NO_2-Belastungen derzeit bei der WHO aufgearbeitet.[851]

Bezüglich einer Quantifizierung der gesundheitlichen Auswirkungen von Emissionsbelastungen hat der Ausschuss den Sachverständigen *Prof. Dr. Greim* um einen Vorschlag gebeten, welche wissenschaftlichen Mess- und Bewertungsverfahren zu deren Feststellung geeignet wären. *Prof. Dr. Greim* verwies darauf, dass sich emissionsmindernde Verfahren bisher an der verfügbaren Technologie orientierten. Gesundheitliche Konsequenzen stünden bei dieser Sachlage nicht im Vordergrund. Dennoch sei er der Auffassung, dass der bestehende Grenzwert von 40 µg/m3 NO_2 vernünftig im Hinblick auf den Gesundheitsschutz sei.[852]

b) Anteil des Kraftfahrzeugverkehrs an der Gesamtemission

Die Sachverständigen stimmten darin überein, dass im Verkehrsbereich 71 Prozent des NO_2-Ausstoßes von Pkw stamme, wobei Diesel-Pkw für zwei Drittel davon verantwortlich seien.[853] Allerdings sei wissenschaftlich bisher nicht nachgewiesen, welchen Gesamtanteil der Verkehr an den NO_2-Gesamtemissionen habe. Bisherige Studien zeugten dabei von einer erheblichen Streubreite. Sachverständiger *Prof. Dr. Greim* führte aus:

> *„Da gibt es eine Veröffentlichung von Kessler et al., 2014. Die geben an, dass bei Werten über 40 µg/m^3, also bei straßennahen Messstationen, 12 bis 51 Prozent dem Verkehr zuzuschreiben sind – 12 bis 51 Prozent; das ist also eine große Streuung – und im Hintergrund in Städten 24 bis 70 Prozent.“*[854]

Laut Untersuchungen des Umweltbundesamtes sei zwischen 1990 und 2014 eine erhebliche Reduktion der Emissionsbelastung durch NO_2 zu verzeichnen gewesen, wobei die Werte von 3 Millionen Tonnen NO_2 (1990) auf 1,3 Millionen Tonnen gesunken seien. Dies sei ein Abfall um nicht ganz 60 Prozent.

---

[845] Ebd., S. 65.

[846] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 65 f..

[847] *Prof. Dr. Greim*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 63.

[848] *Dr. Pöhler*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 67.

[849] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 73.

[850] Ebd., S. 65.

[851] Ebd., S. 59.

[852] *Prof. Dr. Greim*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 76.

[853] *Prof. Dr. Greim*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 54.

[854] Ebd.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einen großen Anteil an der Verringerung der NO_2-Belastung habe die Reduktion im Bereich Verkehr geleistet. Allerdings würde diese seit 2009 stagnieren. Verkehrsnah gemessen sei der Anteil des Kraftfahrzeugverkehrs am höchsten. Der Anteil von Diesel an der Gesamtbelastung im Verkehr sei relativ hoch.[855]

c) Ermittlung der Emissionen

Die Ermittlung von Emissionswerten basiert auf den Vorgaben des § 13 der BImSchV, wonach in allen Gebieten und Ballungsräumen, in denen eine für bestimmte Schadstoffe festgelegte obere Beurteilungsschwelle überschritten wird, ortsfeste Messungen durchzuführen sind. Die Messungen erfolgen über Luftmessnetze des Bundes und der Länder. Die Bundesländer betreiben dazu auf ihrem Gebiet flächendeckend Messstationen, mit denen in Städten, Ballungsräumen, Gebieten mit hoher Verkehrsdichte und ländlichen Regionen die Luftqualität ermittelt und überwacht wird.[856] Hinsichtlich der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung kooperiert die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Genfer Luftreinhalteabkommens und weiterer Programme mit anderen Staaten und betreibt dazu ein Luftmessnetz durch das Umweltbundesamt.[857]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Greim* hat in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen[858], das Umweltbundesamt und die Landesumweltbehörden speziell mit der Aufstellung der Messstationen und der Nähe der Messstationen zu relevanten Emittenten auseinandergesetzt hätten. Eine weitere Thematik, die auch Gegenstand diverser Veröffentlichungen sei, befasse sich mit der Auswirkung der Umweltzonen auf die Luftbelastung in 17 deutschen Städten. Hierbei sei festzustellen, dass die Werte der einzelnen Städte kaum bzw. nur schwer vergleichbar seien. Dies liege an unterschiedlichen Aufstellorten der Messstationen. Insgesamt sei aber ein leichtes Absinken der Gesamtimmissionen feststellbar.[859]

Der Sachverständige führte fort, dass in einer Veröffentlichung der europäischen Fachzeitschrift *Atmospheric Environment*[860] die Luftmessdaten der Städte London, Berlin, Barcelona und Stuttgart miteinander verglichen worden seien. Bei diesem Vergleich sollte ermittelt werden, welche Messdaten für die Bewertung der Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung relevant seien. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Verteilungen in Berlin und London aussagefähig seien. Stuttgart und Barcelona seien hingegen in der Bewertung problematisch, weil die Messungen in diesen Städten sehr verkehrsnah durchgeführt wurden. Dabei wurden vergleichsweise hohe Immissionskonzentrationen erfasst.

Sachverständiger *Prof. Dr. Kuhlbusch* merkte zu Hintergrundkonzentrationen an Verkehrsstationen an, dass die festgestellten Partikel in diesen Hintergrundkonzentrationen nicht ausschließlich Rußpartikel aus dem Verkehr seien. Es handele sich hierbei auch um Stickoxide, die in Nitrate und Ammoniumnitrate umgewandelt würden. Die NO_2-Belastungen aus dem Verkehr würden somit zur gesamten Feinstaubbelastung im städtischen Hintergrund beitragen.[861]

Sachverständiger *Dr. Pöhler* hat sich zur Zahl der Messstationen kritisch geäußert, die aus seiner Sicht zu gering sei. Der Grenzwert von NO_2 würde um 60 Prozent überschritten werden, was aufgrund der geringen Anzahl von Messstationen als Wert noch optimistisch sei.[862]

Aufgrund der zu geringen Anzahl von Messstationen könne man nicht exakt feststellen, an welchen Örtlichkeiten die höchsten Belastungen bestehen würden. *Dr. Pöhler* hat sich des Weiteren dazu geäußert, dass Grenzwertüberschreitungen auch situationsabhängig seien. Er sprach in diesem Zusammenhang das Beispiel eines

---

[855] Ebd., S. 54.

[856] Siehe Internetnachweis:

https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/messenbeobachtenueberwachen/luftmessnetze-der-bundeslaender, letzter Zugriff am 16. März 2017.

[857] Siehe Internetnachweis: https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/messenbeobachtenueberwachen/luftmessnetz-des-umweltbundesamtes#textpart-1, letzter Zugriff am 16. März 2017.

[858] Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) wurde 1972 von der Bundesregierung eingerichtet und gehört zu den ersten Institutionen wissenschaftlicher Politikberatung für die deutsche Umweltpolitik.

[859] *Prof. Dr. Greim*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 53.

[860] Herausgegeben bei ELSEVIER, Verlag für wissenschaftliche Zeitschriften und Fachbücher.

[861] *Prof. Dr. Kuhlbusch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 57.

[862] *Dr. Pöhler*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 60.

Fahrradfahrers an, „*der auf einem Fahrradweg direkt neben der Straße fährt*“. Fahrradmessungen hätten bestätigt, dass die Schadstoffbelastungen in dieser Situation ein Vielfaches über dem lägen, was an Umweltmessstationen gemessen würde.[863]

Dr. Pöhler informierte darüber, dass die Messungen an sogenannten Hotspots[864] in einigen Städten wie Stuttgart, München und Berlin gut funktionieren würden. Dennoch gebe es aber sicher auch viele Städte mit weniger gut ausgebauten Messnetzen, in denen Hotspots nicht erfasst seien. Somit wäre es eine vordringliche Aufgabe, Hotspots zu identifizieren, die sich auf größere Bevölkerungsgruppen auswirkten. Sachverständiger *Prof. Dr. Kuhlbusch* hat dazu ergänzt, dass die Bundesländer im Rahmen der Luftreinhaltepläne extensive Messungen durchgeführt haben, um Hotspots zu identifizieren.[865]

Untersuchungen der letzten Jahre hätten ergeben, dass die Schadstoffbelastungen der Luft auch in anderen Gebieten, fernab von den Umweltmessstationen, weit über dem Grenzwert lägen. Im Bereich bestimmter Messstationen habe man zum Teil emissionsreduzierende Maßnahmen ergriffen. Diese würden aber nicht zu einer Reduktion der Schadstoffbelastung im Allgemeinen für die ganze Bevölkerung der jeweiligen Stadt führen. Ebenso hätten auch strengere Emissionsgrenzwerte keine nennenswerte Verbesserung der Schadstoffsituation bewirkt.[866]

Der Sachverständige *Dr. Pöhler* äußerte die Vermutung, dass sich die Stickoxidbelastungen – trotz neuer Fahrzeuge mit modernen Abgasreinigungssystemen – nicht verringert hätten.[867] Es gebe sicherlich viele Städte, die viele Hotspots hätten, die nicht erfasst seien.[868] Die Grenzwerte würden überwiegend nur auf dem Rollenprüfstand eingehalten.[869] Nach seinem Verständnis sei die Feststellung der Schadstoffbelastung von Einflussfaktoren wie Wetter, Fahrprofilen in der Stadt oder auch Luftbewegungen in Straßen abhängig. All dies erschwere es, verlässliche Modellrechnungen für die Schadstoffverschmutzung der Luft zu erstellen.[870]

d) Gesundheitliche Auswirkungen von Emissionsbelastungen

Unter den Sachverständigen bestand keine Einigkeit, wie die Wirkung von Stickoxiden aus Dieselabgasen auf die Gesundheit der Bevölkerung zu beurteilen sei. In epidemiologischen Studien, so die Sachverständige *Prof. Dr. Peters*, sei angenommen worden, dass das NO_2 für relevant gehalten werde und dass die Grenzwerte eingehalten werden müssten.[871]

Die Sachverständige *Prof. Dr. Peters* hat zur epidemiologischen[872] Wirkung von Stickstoffdioxid erläutert, dass NO_2, das in den oberen Atemwegen abgelagert werde, bis in die Lungenbläschen gelangen könne, wo es Sauerstoffradikale freisetze. Ferner führe NO_2 zu allergieverstärkenden Reaktionen. In kontrollierten Studien habe man zudem Effekte auf das Herz nachweisen können. Aktuell versuche man, die epidemiologischen Funde und die Toxikologie von NO_2 miteinander zu verbinden. Ende der 90er Jahre habe man nachweisen können, dass Personen mit Asthma, die NO_2 eingeatmet haben, bei nichtkritischen Allergenkonzentrationen Asthmasymptome bekamen. Dies habe die WHO[873] dazu bewogen, die geltenden Grenzwerte beizubehalten, die bis in das Jahr 1989 zurückgingen.[874]

---

[863] Ebd., S. 66 f.

[864] Orte, die einer hohen Schadstoffbelastung, beispielsweise durch starken Straßenverkehr, ausgesetzt sind.

[865] *Prof. Dr. Kuhlbusch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 80, 81.

[866] Ebd., S. 60

[867] *Dr. Pöhler*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 60 f.

[868] Ebd., S. 80 f.

[869] Ebd., S. 61.

[870] *Dr. Pöhler*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 80.

[871] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr.4-öffentlich-, S. 70.

[872] Epidemiologie ist die Wissenschaft von der Entstehung, Verbreitung, Bekämpfung und den sozialen Folgen von Epidemien, zeittypischen Massenerkrankungen und Zivilisationsschäden.

[873] **W**orld **H**ealth **O**rganization: Weltgesundheitsorganisation

[874] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 58.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zur Wirkung von Stickstoffdioxid auf den menschlichen Organismus hatten sich die Sachverständigen *Prof. Dr. Greim*, *Prof. Dr. Kuhlbusch*, *Prof. Dr. Peters* und *Dr. Pöhler* bereits in ihren Gutachten mit den negativen Auswirkungen auf die Atemwege und das Herz-Kreislauf-System befasst. Laut der Sachverständigen *Prof. Dr. Peters* sei die gesundheitliche Belastung durch Stickoxide bei älteren Personen mit Vorerkrankungen besonders relevant. Dazu zählten insbesondere Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie Atemwegserkrankungen. Ferner wiederholte sie ihre Ausführungen zur besonderen Asthmaanfälligkeit von Kindern durch NO_2. Die MAK[875]-Werte seien allerdings deutlich höher als die allgemeinen Schadstoffgrenzwerte, da man bei deren Berechnung gesunde, mittelalte Menschen als Personenkreis zugrunde legen würde. In Bezug auf die Frage, wie die Bevölkerung Deutschlands zahlenmäßig von Luftschadstoffen betroffen sei, hat *Prof. Dr. Peters* berichtet, dass derzeit eine NO_2-Schätzung im Auftrag des Umweltbundesamtes durch ihr Institut durchgeführt werde. Sie gehe davon aus, dass ein nicht unerheblicher Teil der städtischen Bevölkerung durch NO_2 und Feinstaub belastet sei.[876]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Greim* hat ausgeführt, dass die Grenzwerte für NO_2 epidemiologisch gerechtfertigt seien. Es handele sich aber um einen Marker für das Gesamtgemisch. Das Gesamtgemisch bestehe aus Tausenden von Stoffen, sodass es praktisch gar nicht möglich sei, epidemiologisch herauszudestillieren, ob dem NO_2 oder dem Gesamtgemisch die Auswirkungen auf die Atemwege und den Herzkreislauf zugerechnet werden müssten.[877]

Der Sachverständige *Dr. Pöhler* hält NO_2 für toxisch, wies aber darauf hin, als Physiker keine Aussagen zu Grenzwerten machen zu können, ohne in toxikologischen Studien selbst involviert gewesen zu sein.[878]

Sachverständiger *Prof. Dr. Kuhlbusch* hat erläutert, epidemiologisch gebe es eine Expositions-Wirkungs-Beziehung, die auf statistischen Daten beruhe und versuche, alle Querempfindlichkeiten herauszurechnen. Kausalität sei daraus nicht herzuleiten.[879]

Die Sachverständige *Prof. Dr. Peters* hat dargelegt, dass NO_2 über unterschiedliche chemische Prozesse wahrscheinlich zu oxidativem Stress beitragen könne. Wissenschaftliche Ergebnisse ließen aber eine gesicherte lineare Expositions-Wirkungs-Beziehung für Stickoxidemissionen und Erkrankungen oder Erhöhung der Sterblichkeit im Sinne einer robusten Zuweisung nicht zu. Auch eine Wechselwirkung von Verkehrslärm und NO_2 sei noch nicht systematisch untersucht worden. Für die Partikelforschung (Feinstaub) habe man unabhängige Effekte von Feinstaub und Lärm gefunden. Für NO_2 sei ihr keine Studie bewusst, die das schon mal systematisch untersucht habe.[880]

Auf die Frage des Ausschusses, ob es regionale Zusammenhänge hinsichtlich gesundheitlicher Beeinträchtigungen durch Luftverschmutzung gebe, hat die Sachverständige *Prof. Dr. Peters* bestätigend geantwortet. Allerdings seien bei der Feststellung einer Kausalität zu Todesfällen immer auch persönliche Lebensstilfaktoren mit einzubeziehen. Diese könnten in bestimmten Regionen dominierender als eine Schadstoffbelastung sein.[881]

Grundsätzlich haben sich die Sachverständigen übereinstimmend dazu geäußert, dass sich aus der isolierten Betrachtung einzelner Schadstoffkonzentrationen keine eindeutigen Bezüge zu gesundheitsschädlichen Effekten herstellen lassen. Es sei stets das Schadstoffgemisch zu betrachten und in Beziehung zu regionalen und sozialen Faktoren zu setzen.

---

[875] MAK: **M**aximale **A**rbeitsplatz**k**onzentration; gibt die maximal am Arbeitsplatz zulässige Konzentration eines Stoffes als Gas, Dampf oder Schadstoff in der Atemluft an. Die Werte sind festgelegt in den Technischen Regeln für Gefahrstoffe 900 (Internetnachweis: http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Gefahrstoffe/TRGS/TRGS-900.html, letzter Zugriff am 17. März 2017).

[876] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 80.

[877] *Prof. Dr. Greim*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-. S. 63.

[878] *Dr. Pöhler*, ebd., S. 66.

[879] *Prof. Dr. Kuhlbusch*, ebd., S. 87 f.

[880] *Prof. Dr. Peters*, ebd., S. 74.

[881] Ebd., S. 74.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

e) Abweichungen von Emissionswerten auf dem Rollenprüfstand und im Realbetrieb

aa) Bewertung der Vorfälle

Im Zusammenhang mit NOx-Emissionen hat sich der Ausschuss auch der Frage gewidmet, ob eine höhere NOx-Belastung aufgrund rechtlich unzulässiger Manipulationen an Abgasreinigungssystemen von Fahrzeugen berechenbar sei. Damit hat er klären wollen, ob die durch Manipulation erzeugten NOx-Emissionen möglicherweise auch zu vernachlässigen wären, da sie sich gegebenenfalls im immer noch rechtlich zulässigen Bereich befinden würden.

Sachverständiger *Prof. Dr. Kuhlbusch* hat im Wesentlichen bestätigt, dass ein rechnerischer Beweis geführt werden könne. Für den konkreten Untersuchungsgegenstand könnten Modellrechnungen vergleichbar zur Luftreinhalteplanung durchgeführt werden. Allerdings würde man dafür korrekte Eingangsdaten benötigen, die den Szenarien *„mit Manipulation“* und *„ohne Manipulation“* zuordenbar wären.[882]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Koch* hat auf die Frage, welchen Einfluss die Manipulation auf die Stickoxidemissionen habe, darauf hingewiesen, dass es Fahrzeuge mit einer sog. Defeat-Device-Zykluserkennung gebe, die erhöhte, aber – und das sei seine Kernaussage – geringere Stickoxidemissionen hätten als andere Fahrzeuge, die an der Grenze des Gesetzlichen unter Ausnutzung der gesamten Grauzone und nach seiner Überzeugung auch mit einer deutlichen Überstrapazierung des Bogens, aber ohne Defeat Device, auskämen.[883]

Der Sachverständige *Dr. Pöhler* hat sich zu den Ursachen der beschriebenen Schadstoffsituation geäußert. Zum einen habe der Verkehr zugenommen, zum anderen habe sich der Anteil an Dieselfahrzeugen erhöht. Die Realemissionen hätten auch mit den neuen Euro-Normen in den letzten Jahren kaum abgenommen. Daher bestehe weiterhin eine hohe Schadstoffbelastung. All dies sei bereits seit dem Jahr 2006 bekannt und im Handbuch für Emissionsfaktoren beschrieben. Ab 2010 sei zudem mit einer Veröffentlichung von *Prof. Dr. Hausberger* klar geworden, dass Kraftfahrzeuge auf den Prüfzyklus (der Typgenehmigung) optimiert worden seien.[884]

Sachverständiger *Prof. Dr. Kuhlbusch* hat dies bestätigt und führte aus, dass die erhöhten Werte von Realemissionen bereits im *Handbuch für Emissionsfaktoren* der Jahre 2010/2011 belegt gewesen seien. In der Version 3 des Handbuches lägen die Faktoren um das fünf- bis siebenfache über dem, was in einfachen Testzyklen an Fahrzeugen gemessen wurde.[885]

Der Sachverständige *Dr. Pöhler* hat das Fazit gezogen, dass die Fahrzeughersteller gesetzliche Spielräume ausgenutzt hätten und weiterhin ausnutzten, um die Typprüfverfahren zu bestehen, ohne dass diese Werte in der Realität eingehalten würden. Letztlich sei eine rechtliche Bewertung dieses Umstandes angesichts nach wie vor zu hoher Emissionswerte aus seiner Sicht irrelevant. Mit einem Blick in die Zukunft brachte *Dr. Pöhler* seine Ansicht zum Ausdruck, dass auch die neuen geplanten RDE-Messverfahren hohe Emissionen künftig nicht verhindern würden. Diese Verfahren würden nur einen Teil der Emissionen erfassen, ohne dass andere Bereiche, die für problematische Emissionen verantwortlich seien, davon erfasst würden. Er sprach in diesem Zusammenhang verschiedene Umgebungsbedingungen, Umgebungstemperaturen, hohe Geschwindigkeiten und hohe Lasten bei Fahrzeugen sowie den Fahrzeugverschleiß an. Zudem würden die Stickoxidwerte nur bei der Typzulassung und nicht bei der Abgasuntersuchung geprüft. Insofern sehe er einen großen Handlungsbedarf, um auf lange Sicht die Schadstoffbelastung durch Stickstoffdioxid für die Bevölkerung zu reduzieren.[886]

bb) Ausblick

Angesprochen auf Versäumnisse und Probleme der zuständigen Bundesbehörden in Bezug auf das Problem erhöhter Emissionswerte bei Kraftfahrzeugen hat Sachverständiger *Dr. Pöhler* die Ansicht geäußert, dass dies einer breiten Gruppe an Personen bekannt gewesen sein müsse. Seiner Meinung nach hätte die Bundesregierung

---

[882] *Prof. Dr. Kuhlbusch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 70.

[883] *Prof. Dr. Koch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 71.

[884] *Dr. Pöhler*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 61.

[885] *Prof. Dr. Kuhlbusch*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-,S. 58.

[886] *Dr. Pöhler*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 62.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Bemühungen der EU zur Verschärfung der Kfz-Prüfzyklen stärker unterstützen müssen. Auch Prüforganisationen wie TÜV oder DEKRA hätten stärkeren Einfluss nehmen sollen, um gesetzliche Veränderungen früher auf den Weg zu bringen.[887]

Mit Blick auf die zukünftige Entwicklung von Abgasnormen wurde im Ausschuss auch die Frage aufgeworfen, ob in der Entwicklung der Euro-Norm 6 eine notwendige und positive Entwicklung zu sehen sei, die zu sauberer Atemluft in den Städten beitragen würde. In diesem Zusammenhang wurde im Ausschuss auch die Frage der Manipulationsmöglichkeiten bezüglich neuer Testverfahren – wie beispielsweise WLTP – angesprochen. Sachverständiger *Dr. Pöhler* führte dazu aus, dass er die Entwicklung der Euro-Norm 6 als positiv betrachte. Es gebe aber auch bei Euro-6-Fahrzeugen nach wie vor „Spannweiten" der Emissionen auf dem Prüfstand und im realen Fahrbetrieb. Mit den neuen Prüfverfahren ab 2017 sehe er die Möglichkeiten, „*Emissionen so abzuändern, dass sie nur diesen Prüfzyklus bestehen*" als geringer an. *Dr. Pöhler* sprach auch Studien zu Fahrzeugen der Euro-Norm 6 an. Diese Studien zeigten, dass auch die realen Emissionen dieser Fahrzeuge um ein Vielfaches über den Emissionsgrenzwerten lägen.[888]

Sachverständiger *Prof. Dr. Koch* wies darauf hin, dass das Thema der NOx-Entwicklung noch 2014 nicht als Problem gesehen worden sei.[889] Verschiedene epidemiologische Studien der 2000er Jahre hätten keinen signifikanten Einfluss der NO_2-Konzentration auf die Gesundheit feststellen können.[890]

Geringe Abhängigkeiten gingen mit sehr großen Toleranzbereichen der Betrachtungen einher, statistische Aussagen seien oftmals nicht belastbar. Die Grenze zwischen „NEFZ-Emissionserfüllung (Entwicklungsziel)" und „unmöglich zu realisierender Emissionserfüllung (beispielsweise im Hochlastbetrieb)" sei nicht definiert. Diese Grauzone führe für alle Beteiligten zur Gewissheit, dass es eine Grenze der Nichterfüllung geben müsse, zumal bei der Technik der Euro 4- und Euro 5-Fahrzeuge eine Einhaltung des Grenzwertes für Stickoxidemissionen im Realbetrieb unter allen Betriebszuständen zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion habe stehen können und von der Gesetzgebung nicht gefordert gewesen sei.[891] Die Lücke zwischen den Realstickoxidemissionen und dem Emissionsgrenzwert sei zu schließen.[892]

II. Ergänzende Zeugenaussagen

1. Zeugin Marion Wichmann-Fiebig

Die Zeugin *Wichmann-Fiebig* war im gesamten Untersuchungszeitraum Leiterin der Abteilung II 4 „Luft" des Umweltbundesamtes. In dieser Position war sie unter anderem fachlich und konzeptionell für die Fachgebiete „Grundsatzfragen der Luftreinhaltung" und „Beurteilung der Luftqualität" zuständig. Neben Fragen zum Auseinanderfallen der Emissionswerte von Kfz im Prüfstands- und Realbetrieb wurde die Zeugin im Ausschuss zu ihren Erkenntnissen befragt, welchen Anteil die Kfz-Emissionen insgesamt an der Luftverschmutzung hätten und welcher Anteil davon auf unerlaubte Abschalteinrichtungen zurückzuführen sei. Die Zeugin hat den Emissionsanteil von NO_2, der durch den Straßenverkehr erzeugt würde, auf 50 Prozent beziffert. Somit sei – aus ihrer Sicht – der Straßenverkehr die relevante Belastungsquelle. Inwieweit Abschalteinrichtungen bei dieser Bemessung eine Rolle spielen würden, könne sie nicht sagen.

Befragt nach dem Trend der Grenzwertsituation von NO_2 in Bezug auf die räumliche Verteilung gab die Zeugin an, dass die Grenzwerte an etwa 60 Prozent der Verkehrsmessstationen überschritten würden.[893] Diese Überschreitung trete in nahezu allen EU-Staaten auf. An der Höhe des Dieselanteils der Fahrzeugflotte eines Landes lasse sich zudem ein Zusammenhang zur Luftbelastung durch NO_2 feststellen.[894]

---

[887] Ebd., S. 80.

[888] Ebd., S. 67.

[889] A-Drs. 18(31)48, S. 31.

[890] Ebd., S. 32.

[891] Ebd., S. 15; 36; 45.

[892] Ebd., S. 45.

[893] *Wichmann-Fiebig*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 22.

[894] Ebd., S. 23.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zu den konkreten Gesundheitsgefährdungen befragt, die von NO_2 ausgingen, hat die Zeugin – ebenso wie die Sachverständigen in der Anhörung vom 8. September 2016 – die bereits benannten Auswirkungen[895] auf die Lunge sowie das Herz-Kreislauf-System des Menschen bestätigt.[896]

Eine wesentliche Maßnahme, um den bestehenden Grenzwert für NO_2 bis zum Jahr 2030 einhalten zu können, sehe sie in der Reduzierung der Dieselfahrzeuge im innerstädtischen Verkehr.[897] Insbesondere sei eine Einhaltung des Grenzwertes an Orten, wo dieser um das Doppelte überschritten werde, ohne zusätzliche Maßnahmen in den nächsten 15 Jahren aus ihrer Sicht nicht möglich.[898]

Zur Ursache der hohen Emissionswerte befragt, hat die Zeugin ausgeführt, dass neben dem Straßenverkehr auch die Verbrennungsprozesse aus Kraftwerken, privaten Haushalten und anderen industriellen Prozessen einen Einfluss auf die gesamte Luftbelastung durch NO_2 hätten.[899]

2. Zeuge Jürgen Resch

Der Zeuge *Resch*, Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe (DUH) hat sich in seiner Vernehmung ebenfalls – wenn auch nur in geringem Umfang – zu den gesundheitlichen Auswirkungen erhöhter Schadstoffemissionen durch Kraftfahrzeuge geäußert. Unter Berufung auf Berechnungen der Europäischen Umweltagentur seien 10.610 Todesfälle in Deutschland im Jahr 2016 allein auf Stickoxide zurückzuführen.[900] Die Grenzwertüberschreitungen an verkehrsnahen Messstellen seien so massiv, dass Städte und Länder einen 70 bis 85 prozentigen Bezug zu verkehrsbedingten Abgasen sähen. Dies sei insbesondere auf Dieselfahrzeuge zurückzuführen. In Bezug auf die Abgaswerte der Euro-Norm 6 sei ein Dieselfahrzeug 30-mal schmutziger als ein Benziner, der die Grenzwerte im realen Fahrbetrieb deutlich unterschreiten würde.[901]

Der Zeuge konnte auf weitere Anfrage keine direkten Belege für eine ausschließliche Kausalität zwischen den Emissionsbelastungen durch Stickstoffoxide und der von ihm angegebenen Zahl von Todesfällen benennen. Diese Zahl sei im Europäischen Parlament als Ergebnis einer Untersuchung der Europäischen Umweltagentur über die vorzeitigen Todesfälle in Europa vorgestellt worden. Dies wären statistische Zahlen, die keine individuelle Kausalität aufwiesen. Im Einzelfall sei der Zusammenhang von Todesfällen aufgrund von durch Dieselfahrzeugen emittiertem NO_2 nicht belegbar. Lungenfachärzte und die WHO würden diesen Zusammenhang jedoch zweifelsfrei feststellen. Letztlich komme es ihm auch nicht auf exakte Zahlen, sondern auf die Größenordnung an, zu der eine Kausalität hinsichtlich der Schadstoffbelastung durch Stickoxide hergestellt werden könne.[902] Die Tatsache, dass das Bundesumweltministerium, das Umweltbundesamt sowie der Sachverständigenrat für Umweltfragen mit diesen Zahlen operierten und ferner das Verwaltungsgericht Düsseldorf die Durchsetzung von Fahrverboten auf diese Zahlen stütze, sei für ihn eine ausreichende Referenz.[903]

Zu seinen Erkenntnissen über einen zweifelsfreien Nachweis der Toxizität von Stickoxiden befragt, führte der Zeuge *Resch* aus, dass er zur Vorbereitung seiner Vernehmung Kontakt zu mehreren Lungenfachärzten gehabt habe. Er zitierte den Leverkusener Lungenfacharzt *Dr. Mülleneisen*,[904] der statistische Untersuchungen durchgeführt und damit einen Zusammenhang zu einer erhöhten Zahl stationärer Krankenhauseinweisungen und akuter Verläufe von Lungenerkrankungen festgestellt habe. Stickstoffdioxid führe zu Entzündungen und Asthma und verschiedenen anderen Krankheiten. Stickstoffdioxid sei zudem im Winter anders zu bewerten als im Som-

---

[895] Siehe I. 3. d).

[896] Ebd., S. 27.

[897] Ebd., S. 27.

[898] Ebd., S. 28.

[899] Ebd., S. 29.

[900] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 75.

[901] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 78.

[902] Ebd., S. 113.

[903] Ebd., S. 116.

[904] Dr. *Norbert K. Mülleneisen,* Gründer des Asthma- und Allergiezentrums Leverkusen, Internetnachweis: http://www.asthma-allergiezentrum.de; letzter Zugriff am 13. Februar 2017.

mer. Bevölkerungsgruppen mit Atemproblemen oder Allergien hätten einen stark reduzierten Atemwegsdurchlass, der durch die kalte Luft noch weiter verringert werde. Zudem dringe Stickstoffdioxid sehr tief in die Lunge ein.[905]

E. Feldüberwachungen des Umweltbundesamtes

I. Überblick

Im Untersuchungszeitraum führte das Umweltbundesamt mehrere Forschungs- und Entwicklungsvorhaben („F+E-Vorhaben“) in Bezug auf das Abgasverhalten von bereits im Verkehr befindlichen Pkw und leichten Nutzfahrzeugen durch. Dabei wurden sowohl der Ausstoß gesetzlich limitierter Schadstoffe, darunter NOx,[906] als auch die CO_2-Emissionen sowie (darauf basierend) der Kraftstoffverbrauch ermittelt und bewertet. Damit setzte das UBA eine langjährige, Ende der 1980er Jahre begonnene[907], Praxis fort. Bereits vor 2007 waren sechs solcher als „Feldüberwachung“ bezeichnete Forschungs-und Entwicklungsvorhaben durchgeführt und abgeschlossen worden.

Die Bezeichnung „Feldüberwachung“ fand weitestgehend auch im Untersuchungszeitraum Verwendung. Die in den Untersuchungszeitraum fallenden Projekte einschließlich ihrer tatsächlichen bzw. geplanten Laufzeiten sind in der folgenden Übersicht aufgelistet.

Laufzeit	**Forschungs- und Entwicklungsvorhaben**
01.06.2006 30.09.2008[908]	„Feldüberwachung VII von Otto- und Diesel Pkw und leichten Nfz der Grenzwertstufen EURO3, D4 und EURO4: Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen zu den Schadstoffemissionen und der Kfz-Geräuschvorschriften sowie zur Aktualisierung der Emissionsfaktoren“[909]
01.09.2008 31.08.2010[910]	„Feldüberwachung VIII von Otto- und Diesel-Pkw und leichten Nfz der Grenzwertstufen EURO III, D4 und EURO IV: Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen zu den Schadstoffemissionen und Aktualisierung der Emissionsfaktoren“ (Kurztitel: „Überprüfung der Kfz-Emissionen im realen Betrieb“)[911]
22.03.2011 15.02.2012[912]	„Ermittlung von Basisdaten zur Herleitung von Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw“ (Kurztitel: „Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw“)[913]
01.04.2015 31.10.2018[914]	„Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen und Aktualisierung des HBEFA“ (Kurztitel: „Feldüberwachung im Verkehr“)[915]

[905] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 117, 118.

[906] Zum Grenzwertregime in Bezug auf Schadstoffemissionen bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen siehe B. II. 2.

[907] *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 88.

[908] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 257, UBA-Stellungnahme vom 19. August 2010 zum Abschlussbericht.

[909] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 ff., Abschlussbericht des TÜV Nord vom 30. November 2009.

[910] MAT A BMUB-2-1, Ordner 18, Bl. 223, BMU-Abschlussbewertung vom 3. September 2013.

[911] MAT A UBA-2-1, Ordner 16, Bl. 166, UBA-Datenblatt vom 9. Dezember 2008; ähnlich (ohne die „VIII“) MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 3, UBA-Stellungnahme vom 30. Januar 2013 zum Abschlussbericht und MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 223, BMU-Abschlussbewertung vom 3. September 2013; im Abschlussbericht des TÜV Nord wird lediglich die Kurzbezeichnung „Überprüfung der Kfz-Emissionen im realen Betrieb“ verwendet (MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 f.).

[912] MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 249, UBA-Stellungnahme vom 12. Dezember 2014 zum Abschlussbericht.

[913] MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 5,UBA-Datenblatt vom 12. Juli 2010.

[914] MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 5, UBA-Datenblatt vom 4. November 2014.

[915] Ebd., Bl. 4 und ebd., Bl. 230, UBA-Datenblatt vom 8. März 2016.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 2: Forschungs- und Entwicklungsprojekte des UBA zum Thema Feldüberwachung im Untersuchungszeitraum

Dabei muss das von 2011 bis 2012 durchgeführte F+E-Vorhaben zur „Ermittlung von Basisdaten zur Herleitung von Emissionsfaktoren“ im Zusammenhang mit einem parallel laufenden, zwischen Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministerium abgestimmten Forschungsprojekt gesehen werden, das die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) von 2010 bis 2014 durchführte.[916] Bei dieser *„Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“* ließ die BASt einen Teil der Tests durchführen, die bis dato in den Feldüberwachungen des UBA vorgenommen worden waren, nämlich NEFZ-Fahrten auf dem Rollenprüfstand. Daher schränkte das UBA, welches das BASt-Projekt durch ein Konzeptpapier angestoßen hatte,[917] in der Projekt-Lenkungsgruppe vertreten war,[918] dieses fachlich begleitete und die Ergebnisse des Projektes nutzen konnte, das Prüfprogramm seiner eigenen Untersuchung entsprechend ein und bezeichnete dieses folgerichtig auch nicht mehr als „Feldüberwachung“.[919]

Die oben genannten F+E-Vorhaben des UBA wurden im Rahmen des Umwelt- und Forschungsplanes (UFOPLAN) des Bundesumweltministeriums durchgeführt. Ihm wurde jedes Vorhaben vorab zur Billigung vorgelegt und nach Beendigung über das Ergebnis Bericht erstattet. Die zur Durchführung des Projektes erforderlichen Messungen wurden nicht vom UBA selbst ausgeführt, sondern von einem sog. Forschungsnehmer, der nach Abschluss eines Vergabeverfahrens vom UBA mit der Durchführung des Projekts beauftragt wurde. Bei allen im Untersuchungszeitraum abgeschlossenen Vorhaben war dies die „TÜV Nord Mobilität GmbH & Co. KG“ (im Folgenden „TÜV Nord“), die ihrerseits mit dem ADAC als Subauftragnehmer zusammenarbeitete.[920] Mit der im April 2014 begonnenen Feldüberwachung, die bis Oktober 2018 laufen soll, wurde die „Forschungsgesellschaft für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik mbH (FVT)“ beauftragt.[921]

II. Ziele und Verfahren

1. Informationen über das reale Emissionsverhalten

Ein Hauptziel dieser Projekte war es, Basisdaten über das reale Emissionsverhalten von bereits im Verkehr befindlichen Kraftfahrzeugen zu gewinnen. Diese Daten wurden in das „Handbuch der Emissionsfaktoren“

[916] Zum BASt-Projekt siehe Abschnitt F.

[917] Siehe IV. 2. b).

[918] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 60; MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275 (276)., BMU-Ministervorlage vom 30. März 2009.

[919] Vgl. zum Verhältnis BASt-Projekt und UBA-Projekt insgesamt: MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 5, UBA-Datenblatt vom 12. Juli 2010; MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 11 f., UBA-Leistungsbeschreibung vom 16. September 2010; ebd., Bl. 204 (211 f., 214, 243), TÜV-Abschlussbericht zum UBA-Projekt vom 30. April 2013.

[920] *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 88.

[921] MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 146, Schreiben des UBA an die FVT vom 22. Oktober 2015.

(HBEFA)[922] sowie das „Transport Emission Model“ (TREMOD)[923] des Umweltbundesamtes eingearbeitet. Sie sollten der nationalen und internationalen Emissionsberichterstattung dienen und dazu beitragen, ggf. vorhandenen Änderungsbedarf in Bezug auf das gesetzliche Regelwerk einschließlich der Prüfvorschriften ebenso aufzuzeigen wie Potenziale zur Verbesserung der kommunalen Luftreinhalteplanung.[924]

In den bis 2012 abgeschlossenen Forschungsprojekten wurden die Fahrzeuge ausschließlich auf dem Rollenprüfstand getestet. Die Technik für die Messung von *„Real Driving Emissions“* auf der Straße stand, was Pkw betrifft, nach Aussage von Zeugen und Sachverständigen erst seit 2010 in der für einen breiteren Einsatz erforderlichen Qualität zur Verfügung.[925] Für die jüngste Feldüberwachung, die am 1. April 2015 begonnen hat, sind auch RDE-Messungen mit PEMS-Geräten vorgesehen.[926]

Bei den Rollenprüfstandtests der Feldüberwachungen VII und VIII (2006 bis 2010) wurde zum einen der für die Typgenehmigung maßgebende[927] „Neue Europäische Fahrzyklus“ (NEFZ) gefahren. Darüber hinaus wurde aber auch der aus den USA stammende Zyklus nach der 1975 festgelegten *„Federal Test Procedure“* (FTP 75) gefahren sowie der *„Common Artemis Driving Cycle“* (CADC), der als Grundlage für eine einheitliche Emissionsmodellierung in Europa entwickelt wurde. Denn es war bereits bekannt, dass der NEFZ mit seinen relativ niedrigen Motorlasten und Fahrtgeschwindigkeiten von maximal 120 km/h nicht den gesamten abgasrelevanten Betriebsbereich eines Fahrzeugs abdeckte und deshalb für die Ermittlung der Realemissionen ungeeignet war.[928]

CADC und FTP 75 waren auch für die sich an die „Feldüberwachung VIII“ anschließende *„Ermittlung von Basisdaten zur Herleitung von Emissionsfaktoren“* (2011 bis 2012) maßgebend. Auf den NEFZ wurde hier verzichtet, da in dem oben[929] erwähnten, parallel stattfindenden BASt-Projekt, dessen Ergebnisse dem UBA zur Verfügung standen, bereits NEFZ-Fahrten mit den auch vom UBA genutzten Testfahrzeugen durchgeführt wurden.

---

[922] Das **HBEFA** ist eine Datenbank für Emissionsfaktoren von Fahrzeugen des motorisierten Straßenverkehrs, deren Datenbasis auf europaweiten Messungen und Untersuchungen beruht. Neben Emissionsfaktoren (aufgeschlüsselt nach Fahrzeugkategorien, Gewichts- bzw. Hubraumklassen, Emissionsklassen, Verkehrssituationen, Kraftstoffarten, Schadstoffminderungstechniken usw.) enthält es auch Informationen zur Flottenzusammensetzung und zur Bestandsentwicklung. Betreut und getragen wird es von einem internationalen Netzwerk, dem zunächst (seit 1995) Deutschland, Österreich und die Schweiz angehörten (sog. D-A-CH-Gruppe), später auch die Niederlande und Schweden (D-A-CH-NL-S-Gruppe), und das 2010 im ERMES-Netzwerk (European Research Group on Mobile Emission Sources), dem unter anderem auch das JRC (Joint Research Centre) einer Generaldirektion der Europäischen Kommission, angehört, aufgegangen ist (MAT A UBA-2-1, Ordner 54, Bl. 1 (3-5), Power-Point-Präsentation des UBA vom 12. Oktober 2010; MAT A UBA-2-1, Ordner 54, Bl. 101 (163), Endbericht zur Weiterentwicklung der Emissionsfaktoren für das Handbuch für Emissionsfaktoren (HBEFA) vom 31. August 2011; MAT A UBA-2-1, Ordner 64, Bl. 102 (119), Endbericht vom 31. Januar 2016 zur Aktualisierung von TREMOD für die Emissionsberichterstattung 2016).

[923] Das **TREMOD** ist ein im Auftrag des UBA entwickeltes und kontinuierlich fortgeschriebenes Emissionsberechnungsmodell, das den motorisierten Straßen-, Schienen-, Schiffs- und Flugverkehr in Deutschland hinsichtlich seiner Verkehrs- und Fahrleistungen, Energieverbräuche und den zugehörigen Luftschadstoffemissionen für den Zeitraum 1960 bis 2035 abbildet und von UBA, BASt und verschiedenen Bundesministerien für die Umweltberichterstattung sowie für die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und politischen Entscheidungen verwendet wird. Es ist eng verknüpft mit dem HBEFA, das die Datenbasis der Emissionsmessungen aufbereitet (MAT A UBA-2-1, Ordner 64, Bl. 102 (116, 118), Endbericht vom 31. Januar 2016 zur Aktualisierung von TREMOD für die Emissionsberichterstattung 2016).

[924] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 247, UBA-Stellungnahme vom 11. August 2010 zum Abschlussbericht der Feldüberwachung VII; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 4, UBA-Stellungnahme vom 30. Januar 2013 zum Abschlussbericht der Feldüberwachung VIII; MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 249 f., UBA-Stellungnahme vom 12. Dezember 2014 zum Projekt „Ermittlung von Basisdaten zur Herleitung von Emissionsfaktoren“; MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 230, UBA-Datenblatt vom 8. März 2015 zum Projekt „Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen und Aktualisierung des HBEFA“; *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 60; *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 88 f., *Schmied*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 7 ff.

[925] Stellungnahme des Sachverständigen *Prof. Dr. Beidl* vom 26. August 2016 (A-Drs. 18 [31] 44) S. 2; siehe auch *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 59; allgemein zu RDE und PEMS siehe Abschnitt C.

[926] Vgl. MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 230, UBA-Datenblatt vom 8. März 2016 und ebd., Bl. 255 (258 ff.), FVT-Zwischenbericht vom 7. April 2016.

[927] Zur Rechtslage siehe B. II. 4.

[928] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (37, 45, 49, 77, 101), Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A UBA 2-1, Ordner 17, Bl. 7 (18, 75), Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010; *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 91, 103; *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 79; *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 124 f.

[929] Siehe I.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bei der jüngsten, im April 2015 angelaufenen *„Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen und Aktualisierung des HBEFA“* wurden die Emissionen dann erstmals mithilfe von PEMS bei Straßenfahrten gemessen, daneben aber auch noch auf dem Rollenprüfstand, und zwar im CADC, im ERMES-Zyklus (einem von der *European Research Group on Mobile Emission Sources* entwickelten Weltzyklus)[930] sowie im zukünftig maßgebenden[931] neuen Typgenehmigungszyklus WLTP.

2. Gewährleistung der rechtlich vorgeschriebenen Emissionsstabilität

Neben der Aktualisierung der Emissionsfaktoren verfolgten die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Umweltbundesamtes bis 2010, im Untersuchungszeitraum also die Feldüberwachungen VII und VIII, auch das Ziel,

> *„durch die Umsetzung der Anforderungen der RL 98/69/EG die Dauerhaltbarkeit motortechnischer und emissionsmindernder Bauteile in Pkw/lNfz [sic!] auf einem langfristig niedrigen Emissionsniveau zu gewährleisten.“*[932]

Zu diesem Zwecke wurden *„Fahrzeuge aus dem Verkehr in einem vollständigen Testverfahren entsprechend dem Typprüfzyklus [also dem NEFZ] hinsichtlich der Abgasemissionen untersucht“*, und zwar mit der Intention der *„Erkennung typspezifischer und konstruktionsbedingter Mängel oder unzureichender Wartungsvorschriften.“*[933]

Dabei war sich das UBA einerseits durchaus der Tatsache bewusst, dass die in der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 98/69/EG vorgesehene Überprüfung der Standards zur Emissionsstabilität in der Verantwortung der insoweit von der Typgenehmigungsbehörde, in Deutschland dem KBA, zu kontrollierenden Hersteller lag.[934] Daher konnte es sich bei seinen Untersuchungen im Rechtssinne nicht um die in der Richtlinie angesprochene Feldüberwachung handeln.[935] Andererseits sollte die Gewährleistung der von der Richtlinie verlangten Emissionsstabilität nicht an der aus Sicht des UBA *„bisher unzureichenden Umsetzung der EU-RL“* scheitern, sodass die Feldüberwachung *„als Forschungsvorhaben des UBA“* durchgeführt wurde. Das Ganze sollte der „Erprobung“ der Richtlinie *sowie „der Ermittlung und Festlegung von Änderungs- und Fortschreibungsbedarf“* dienen, aber eben auch ihrer „Umsetzung“ im Sinne einer „Unterstützung des Gesetzesvollzugs.“[936] In seiner Stellungnahme zum Abschlussbericht der Feldüberwachung VII führte das UBA aus:

> *„Aus dem Vorhaben soll sich für den Hersteller die Verpflichtung ergeben, emissionsrelevante und motortechnische Bauteile den Anforderungen an ein langfristiges stabiles Emissionsverhalten entsprechend zu konstruieren und die Wartungsvorgaben für die Werkstätten zu formulieren.“*[937]

Ferner heißt es im Datenblatt zu dieser Feldüberwachung:

---

[930] Vgl. MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 255 (261), FVT-Zwischenbericht vom 7. April 2016.

[931] Zur WLTP siehe B. II. 7.

[932] MAT A UBA-2-1, Ordner 12, Bl. 4, UBA-Datenblatt zur Feldüberwachung VII vom 15. Juli 2004; ähnlich MAT A UBA-2-1; Ordner 16; Bl. 166, UBA-Datenblatt zur Feldüberwachung VIII vom 9. Dezember 2008; vgl. auch *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 59; *Schmied*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 13.

[933] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (27), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (8), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010.

[934] Zur Rechtslage in Bezug auf die Feldüberwachung siehe B. II. 12 c).

[935] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 f., UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008.

[936] MAT A UBA-2-1, Ordner 12, Bl. 4 f., UBA-Datenblatt zur Feldüberwachung VII vom 15. Juli 2004; MAT A UBA-2-1, Ordner 12, Bl. 6, Zusatzdatenblatt vom 15. Juli 2004: „Unterstützung des Gesetzesvollzugs“; ähnlich MAT A UBA-2-1, Ordner 16, Bl. 166, UBA-Datenblatt zur Feldüberwachung VIII vom 9. Dezember 2008: „Umsetzung der Anforderungen der EU-Richtlinien“.

[937] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 247, UBA-Stellungnahme vom 11. August 2010 zum Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII.

> *„Bei der Feststellung typspezifischer Mängel wird über Rückrufaktionen der Hersteller dafür gesorgt, dass der den gesetzlichen Anforderungen genügende Emissionszustand wieder hergestellt und Mängel in der Produktion behoben werden.“*[938]

Der Umstand, dass das UBA – auch aus seiner Sicht – für die Durchsetzung derartiger Maßnahmen *„rein rechtlich […] gar keine Handhabe“* hatte,[939] bedeutete, dass bei der Feldüberwachung identifizierte typspezifische Fehler tatsächlich nur *„in Zusammenarbeit mit den betroffenen Fahrzeugherstellern“* zu beseitigen waren.[940] So heißt es in den durch den TÜV Nord verfassten Abschlussberichten zu den Feldüberwachungen VII und VIII übereinstimmend:

> *„Die Durchführung dieser Feldüberwachung erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den Fahrzeugherstellern. So kann es den betroffenen Herstellern ermöglicht werden, eventuelle typspezifische emissionsrelevante Mängel an den Fahrzeugen im Verkehr und in der Serienproduktion zu beheben und die bei der Feldüberwachung gewonnenen Erkenntnisse bei zukünftigen Entwicklungen einfließen zu lassen. Durch diese Vorgehensweise trägt dieses Forschungsprogramm direkt zu einer Absenkung der Umweltbelastung durch Schadstoffemissionen aus dem Straßenverkehr bei.“*[941]

Laut UBA zeigten sich die Hersteller in der Regel an einer konstruktiven Zusammenarbeit interessiert, führten gründliche Fehleranalysen durch und ergriffen in der Regel bereitwillig die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung von Problemen.[942] Dies führte das UBA maßgeblich auf die Mitwirkung des ADAC zurück, der bereits vorhabenbegleitend Messergebnisse in der „ADAC Motorwelt“ veröffentlichte.[943]

Im Einzelnen gestalteten sich der Ablauf der Feldüberwachung und die Zusammenarbeit mit den Herstellern so, dass zunächst – ohne Mitwirkung der Hersteller – die zu prüfenden Fahrzeugtypen festgelegt und entsprechende, bereits im Verkehr befindliche Fahrzeuge beschafft wurden. Bei der Auswahl der Fahrzeugtypen wurde ihre Verbreitung in Deutschland berücksichtigt,[944] aber, um Doppelmessungen zu vermeiden, auch die Feldüberwachungsprojekte anderer EU-Staaten.[945] Die Fahrzeuge wurden mithilfe des Kraftfahrt-Bundesamtes beschafft, das in seiner Datenbank Halter mit geeigneten Fahrzeugen ausfindig machte, die dann vom TÜV Nord angeschrieben und um ihre Mitwirkung gebeten wurden.[946] Die beschafften Fahrzeuge wurden einer Eingangsuntersuchung unterzogen, bei der unter anderem der ordnungsgemäße Zustand überprüft wurde. Sodann wurden – in bewusster Anlehnung an die Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Richtlinie 98/69/EG – bei mindestens drei Fahrzeugen jedes Fahrzeugtyps die Abgasemissionen gemessen, und zwar zum einen (wie in der

---

[938] MAT A UBA-2-1, Ordner 12, Bl. 4, UBA-Datenblatt zur Feldüberwachung VII vom 15. Juli 2004; ähnlich MAT A UBA 2-1, Ordner 16, Bl. 166, UBA-Datenblatt zur Feldüberwachung VIII vom 9. Dezember 2008.

[939] So *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 72.

[940] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (35, 100), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[941] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (35), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (16), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010.

[942] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 (62 f.), UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 4, UBA-Stellungnahme vom 30. Januar 2013 zum Abschlussbericht der Feldüberwachung VIII.

[943] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 (62 f.), UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008.

[944] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (38), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (19), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010; *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 59; *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 88.

[945] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 (65), UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008; *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 72.

[946] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (37, 40 f.), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 (62), UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Richtlinie vorgesehen) im Neuen Europäischen Fahrzyklus und zum anderen (insoweit über die Richtlinie hinausgehend) [947] im FTP 75-Fahrzyklus und im CADC für das Emissionsfaktorenprogramm.[948] Die Messungen wurden in Laboren des TÜV Nord und des ADAC durchgeführt, wobei Dieselfahrzeuge hauptsächlich beim ADAC, Benzinfahrzeuge hauptsächlich beim TÜV Nord vermessen wurden.[949] Die betroffenen Hersteller wurden vorab über den Messumfang und die ausgesuchten Fahrzeugtypen ihres Unternehmens informiert und konnten den Messungen beiwohnen. Es war ihnen aber nicht gestattet, ihre Fahrzeuge vorab zu prüfen oder zu reparieren.[950]

Wurden beim NEFZ-Test Grenzwertüberschreitungen festgestellt, deren Ursache nicht mit den verfügbaren Mitteln vor Ort aufgeklärt werden konnte,

> *„wurden nach Absprache mit dem UBA und dem jeweiligen Hersteller zusätzliche Fahrzeuge des betroffenen Typs im Zertifizierungszyklus vermessen. Außerdem erhielt der Fahrzeughersteller die Möglichkeit eine Fehlersuche durchzuführen und die Messung im Typprüfzyklus nach der Fehlerbehebung zu wiederholen.“*[951]

In diesem Zusammenhang wurden Stellungnahmen des Herstellers eingeholt und Herstellergespräche im UBA geführt, an denen der TÜV Nord, der ADAC und gelegentlich auch das Kraftfahrt-Bundesamt teilnahmen und bei denen *„in dem meisten Fällen […] einvernehmliche Festlegungen über das weitere Vorgehen“* erfolgten.[952]

Dabei hing das weitere Vorgehen sehr stark vom Inhalt der Erklärung des Herstellers für die gemessene Grenzwertüberschreitung ab, wie die Vernehmung des Zeugen *Lars Mönch* gezeigt hat, der zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter und dann als Leiter im für die Feldüberwachung zuständigen UBA-Fachgebiet I 3.2 tätig war[953]:

> *„[D]ie Reaktionen der Hersteller, bei solchen, ich nenne es mal, Auffälligkeiten, waren“,* so der Zeuge *Mönch*, *„sehr unterschiedlich: von ‚Danke schön, haben wir gern aufgenommen. Wir werden es europaweit aktualisieren, den Fehler abstellen‘, bis hin zu Stellungnahmen, dass also jedem Fahrzeug ein singulärer einzelner Fehler zugeordnet wird, dass man also keine Rückholaktion oder Änderungen im Feld vornehmen muss. […] Uns war es natürlich nicht möglich in das Innenleben einer Softwareapplikation oder ähnlicher Dinge hineinzugucken. Wir hatten wirklich nur die Möglichkeit, die Schadstoffemissionen zu erheben und die Hersteller zu bitten, fundiert zu erklären, wo diese Erhöhungen herkommen.“*[954] *„[…] [E]s endete manchmal in Pattsituationen. Wenn wir also Erklärungen von den Herstellern bekommen, dann können wir diese mit unseren Mitteln nicht widerlegen, dann müssen wir sie auch einfach mal so hinnehmen. […] rein rechtlich haben wir gar keine Handhabe, sondern es lief wirklich auf eine kooperative Zusammenarbeit mit den Herstellern hinaus.“*[955] *„[…] [W]ir das UBA dürfen das Wort ‚Sanktionen‘ bei solchen Projekten gar nicht in den Mund nehmen. Dafür hatten wir nicht ansatzweise die Grundlage, […]. Was aber den Herstellern schon mitgeteilt worden ist: Wenn sie sich eben gar nicht äußern, dann müssen sie eben mit diesem manchmal negativen Ergebnissen auch in dem öffentlichen Bericht zufriedengeben. […] Aber Sanktionen als Umweltbundesamt innerhalb*

---

[947] Siehe zur Rechtslage B. II. 12.

[948] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (45), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (26), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010,; zum Emissionsfaktorenprogramm siehe II. 1

[949] *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 89.

[950] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 (62), UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008; *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 62, 71; *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 88.

[951] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (45, 47, Zitat auf Bl. 47), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 (63), UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008; *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 71.

[952] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 (62), UBA-Entwurf „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008.

[953] Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 71.

[954] Ebd., S. 71 f.

[955] Ebd., S. 72.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eines Forschungsprojektes? Das geht gar nicht."[956] *„Wenn der Hersteller für einzelne Fehler an Fahrzeugen aus seiner Sicht plausible Begründungen liefert und wir nicht in der Lage sind, das zu widerlegen, dann sind uns in gewisser Weise die Hände gebunden. Und wir haben dann auch nicht endlos weitergemessen, […] dann haben wir lieber das Geld für andere Messungen bei anderen Fahrzeugen verwendet oder noch einen Typ dazugenommen usw."*[957]

Das Ziel, durch an die Vorgaben der Richtlinie 89/69/EG angelehnte Abgasemissionsmessungen die Dauerhaltbarkeit motortechnischer und emissionsmindernder Bauteile auf einem langfristig niedrigen Emissionsniveau zu gewährleisten, trat mit dem Auslaufen der „Feldüberwachung VIII" im Jahre 2010 hinter das andere Hauptziel, die Aktualisierung der Emissionsfaktoren, zurück. Das hatte seinen Grund in den bereits erwähnten Aktivitäten der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt).[958] Bei ihrer von 2010 bis 2014 laufenden *„Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen"* führte die BASt auf der Basis der Richtlinie 98/69/EG bzw. Verordnung (EG) Nr. 715/2007 Messungen auf dem Abgasprüfstand im Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) durch, machte also das, was bis dahin Teil der Feldüberwachungsprojekte des Umweltbundesamtes war. Daher verzichtete das UBA auf eigene NEFZ-Tests und beschränkte sein Nachfolgeprojekt auf die *„Ermittlung von Basisdaten zur Herleitung von Emissionsfaktoren"*. Da der TÜV Nord für beide Vorhaben den Zuschlag erhalten hatte, gestaltete sich das in der Praxis so, dass die für das BASt-Vorhaben ausgewählten Fahrzeuge zunächst (im Auftrag der BASt) im NEFZ getestet wurden und sodann (im Auftrag des UBA) im FTP75-Zyklus und im CADC.[959]

3. Kohlendioxidemissionen und Kraftstoffverbrauch

Auch wenn es insoweit keine Grenzwerte gab, wurden in den Forschungs- und Entwicklungsprojekten des Umweltbundesamtes auch die CO_2-Emissionen gemessen und aus diesen – zusammen mit den CO- und HC-Werten – der Kraftstoffverbrauch errechnet. Hintergrund war – wie es in den Abschlussberichten zu den Feldüberwachungen VII und VIII heißt –, dass diese Werte gemäß Richtlinie 1999/100/EG gleichwohl Bestandteil der Typgenehmigung seien, der Verbraucherinformation sowie ggf. der steuerlichen Einstufung dienten und nach der Richtlinie in einem Dokument enthalten sein müssten, das dem Fahrzeughalter beim Kauf vom Hersteller übergeben werde, sodass eine erhebliche Überschreitung der Werte zu Gewährleistungsansprüchen des Käufers führen könnte.[960]

Gemessen wurden die CO_2-Emissionen sowohl im NEFZ als auch im FTP 75 und dem CADC.[961]

III. Messergebnisse

Bei der Feldüberwachung VII (2006 bis 2008) stellten noch – wie schon bei den vorangegangenen Feldüberwachungen – Überschreitungen der Abgasgrenzwerte im Neuen Europäischen Fahrzyklus ein Hauptproblem dar, und zwar insbesondere bei Dieselfahrzeugen. In einem die Feldüberwachungen I bis VII umfassenden Resümee des UBA heißt es:

„Bei den bisherigen Projekten wurden 56 Fahrzeugtypen überprüft von denen 34% die Schadstoffgrenzwerte im Typprüftest (Zyklus: neuer europäischer Fahrzyklus, NEFZ) nicht auf Anhieb

---

[956] Ebd., S. 80.

[957] Ebd., S. 81.

[958] Siehe I.

[959] Vgl. MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 5, UBA-Datenblatt vom 12.7.2010; MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 11 f., UBA-Leistungsbeschreibung vom 16. September 2010; MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 204 (211 f., 214, 243), TÜV-Abschlussbericht zum UBA-Projekt vom 30. April 2013.

[960] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (74), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (56), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010; vgl. auch auch *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 89 f.

[961] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (80), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009; MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (55), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010; MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 204 (236), TÜV-Abschlussbericht zum F+E-Vorhaben „Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw" vom 30. April 2013.

einhielten und bis zu 40% dieser Fahrzeuge zeigten Auffälligkeiten im Emissionsverhalten", wie z. B. „die Überschreitung der Verdunstungsemissionen oder die Vollastanreicherung."[962]

Demgegenüber gab es bei der Feldüberwachung VIII (2008 bis 2010) nur noch bei einem Fahrzeugtyp eine Grenzwertüberschreitung und beim Anschlussprojekt (2011 bis 2012) überhaupt keine mehr. Durchgehend virulent blieben jedoch die hohen, über dem Typgenehmigungsgrenzwert liegenden Schadstoffemissionen außerhalb des NEFZ; ferner zum Teil erhebliche Überschreitungen der Herstellerangaben bezüglich CO_2-Emissionen und Kraftstoffverbrauch, die sowohl im NEFZ als auch außerhalb des NEFZ festzustellen waren, insbesondere bei den Stadtfahrtelementen des NEFZ und des CADC.

1. Feldüberwachung VII (2006 bis 2008)

Die Feldüberwachung VII (2006 bis 2008) erbrachte laut Abschlussbericht des TÜV Nord ein alarmierendes Ergebnis bei den Dieselfahrzeugen.[963] Insbesondere die Einhaltung des Einzelgrenzwertes für Stickoxidemissionen und des Summengrenzwertes für Kohlenwasserstoffe und Stickoxide habe erhebliche Schwierigkeiten bereitet.[964] Bei vier der sechs untersuchten Fahrzeugtypen mit Dieselmotor seien im Anlieferungszustand die Typgenehmigungsgrenzwerte beim NEFZ-Test überschritten worden, sodass einige der betroffenen Hersteller Abhilfemaßnahmen, z. B. in Gestalt von Softwareanpassungen, angekündigt hätten.[965] Bei allen Fahrzeugtypen mit Benzinmotor hätten die im NEFZ ermittelten Abgasemissionen im Mittelwert dagegen unter den Typgenehmigungsgrenzwerten gelegen.[966]

Bei den Messungen außerhalb des NEFZ sei bei den Benzinern allerdings ein starker Anstieg der CO-Emissionen aufgefallen, der auf die hohen Drehzahlen und Motorlasten zurückzuführen sei, die im CADC erreicht würden.[967] Bei einem Fahrzeugtyp hätten die CO-Emissionen sogar um den Faktor 45 über den im NEFZ ermittelten Werten gelegen.[968] Insgesamt sei bei den Messungen im FTP 75 und im CADC zu erkennen gewesen, dass die CO-Emissionen bei Fahrzeugen mit Benzinmotor deutlich höher seien als bei solchen mit Dieselmotor. Bei letzteren seien dagegen wiederum die Stickoxide sowie die Partikelemissionen das Hauptproblem.[969]

In Bezug auf die CO_2-Emissionen und den Kraftstoffverbrauch konstatiert der Abschlussbericht, dass diese nach den im NEFZ ermittelten Daten bei zwei Fahrzeugtypen (einem Benziner und einem Diesel) um 3,4 Prozent bis 4,8 Prozent über den Herstellerangaben gelegen hätten.[970] Außerhalb des NEFZ, nämlich im „CADC Urban", lagen die CO_2-Emissionen, wie sich den Tabellen des Abschlussberichts entnehmen lässt, bei allen Fahrzeugtypen deutlich über den Herstellerangaben wie auch über den im NEFZ ermittelten Werten.[971]

2. Feldüberwachung VIII (2008 bis 2010)

Bei der Feldüberwachung VIII (2008 bis 2010) wurden – im Gegensatz zur Feldüberwachung VII – im NEFZ kaum noch Grenzwertüberschreitungen festgestellt. Nur bei einem von sechs getesteten Fahrzeugtypen mit Dieselmotor waren die CO-Emissionen im NEFZ zu hoch, und bei einem Fahrzeug mit Gasantrieb die Stickoxidemissionen.[972]

---

[962] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 263 (264), UBA-Vorschlag zur Weiterentwicklung der Systematik zur Überwachung des Abgasverhaltens von Fahrzeugen im Felde sowie des in den Abgasregelungen hinterlegten statistischen Verfahrens vom 4. April 2011.

[963] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (102), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[964] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (102), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[965] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (100 f.), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[966] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (100), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[967] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (101), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[968] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (80), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[969] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (101), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[970] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (74 f., 101), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[971] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26 (85, Herstellerangaben auf Bl. 75), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII vom 30. November 2009.

[972] MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (75), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Messungen außerhalb des NEFZ ergaben indes ein ähnliches Bild wie bei der Feldüberwachung VII, nämlich einen starken Anstieg der CO-Emissionen gegenüber den im NEFZ ermittelten Werten bei Benzinern (in einem Fall um den Faktor 46), während laut Abschlussbericht bei Dieselfahrzeugen die NOx- und Partikelemissionen (weiterhin) das Hauptproblem darstellten. Bei einem Fahrzeugtyp mit Dieselmotor wurden im CADC sogar um den Faktor 10 höhere Werte als im NEFZ ermittelt.[973]

Das Phänomen, das die im NEFZ ermittelten CO_2-Emissionen und Kraftstoffverbräuche über den Herstellerangaben lagen, war dagegen deutlicher ausgeprägt als noch bei der Feldüberwachung VII. Bei sechs Fahrzeugtypen wurden insoweit Abweichungen festgestellt, bei vier davon (einem Benziner und drei Dieseln) sogar von mehr als 4 Prozent.[974] Die im „CADC Urban" ermittelten CO_2-Emissionen lagen – wie schon bei der Feldüberwachung VII – bei allen 13 getesteten Fahrzeugtypen deutlich über den im NEFZ ermittelten Werten und den Herstellerangaben.[975]

3. Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw (2011 bis 2012)

Der Abschlussbericht dieses UBA-Vorhabens, der die NEFZ-Messergebnisse aus dem parallel durchgeführten BASt-Projekt „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen" einbezieht,[976] kommt zu ähnlichen Ergebnissen wie der zur Feldüberwachung VIII.

Im Neuen Europäischen Fahrzyklus seien die jeweiligen Abgasgrenzwerte von allen untersuchten Fahrzeugen eingehalten worden. Außerhalb des NEFZ – im FTP 75 und im CADC – seien bei Fahrzeugen mit Benzinmotoren indes deutlich ansteigende Kohlenmonoxidemissionen zu erkennen gewesen, während bei Fahrzeugen mit Dieselmotoren hier die Stickoxidemissionen das Hauptproblem seien.[977] Die höchsten CO_2-Emissionen seien – sowohl beim NEFZ als auch bei CADC – jeweils in eine Stadtfahrt simulierenden Teilen dieser Zyklen („UDC" bzw. „CADC Urban") aufgetreten. Dabei sei „der Typprüfwert" – gemeint ist offenbar der für eine steuerliche Begünstigung nach deutscher Rechtslage erforderliche Grenzwert[978] – zum Teil deutlich überschritten worden.[979]

IV. Schlussfolgerungen des Umweltbundesamtes

1. Konzept für eine Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen (2007/2008)

a) Überblick

Im Dezember 2007, während der gerade laufenden Feldüberwachung VII (2006 bis 2008), wurde das Umweltbundesamt vom Bundesumweltministerium aufgefordert, ein fachliches Konzept für eine *„möglichst umfassende unabhängige Felduntersuchung der im Verkehr befindlichen Fahrzeuge"* vorzulegen.

Mit Erlass vom 12. Dezember 2007[980] beauftragte *Prof. Dr. Lahl*, damaliger Leiter der Abteilung „IG – Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit" im Bundesumweltministerium, das UBA, den Entwurf eines fachlichen Konzepts einschließlich der erforderlichen Mittel für

---

[973] MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (63, 76), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010.

[974] MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (56, 75, 77), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010.

[975] MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7 (68), TÜV-Abschlussbericht zur Feldüberwachung VIII vom 30. November 2010.

[976] Siehe I.

[977] MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 204 (243), TÜV-Abschlussbericht „Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw" vom 30. April 2013.

[978] Vgl. MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 204 (217), TÜV-Abschlussbericht „Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw" vom 30. April 2013.

[979] MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 204 (236, 243), TÜV-Abschlussbericht „Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw" vom 30. April 2013.

[980] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 27.

eine *„möglichst umfassende unabhängige Felduntersuchung der im Verkehr befindlichen Kraftfahrzeuge“* vorzulegen. Es sei, wie es in einer erläuternden E-Mail von *Prof. Dr. Lahl* hieß, vorgesehen, die *„Feldüberwachung für den Bereich PKW […] 2008 zu einem politischen Schwerpunkt zu entwickeln.“*[981]

Prof. Dr. Lahl war, wie sich aus einer weiteren E-Mail ergibt und wie er in seiner Zeugenvernehmung gegenüber dem Ausschuss bestätigt hat, vom damaligen Umweltminister *Gabriel* aufgefordert worden, in diese Richtung tätig zu werden. Hintergrund sei ein kurz zuvor bekannt gewordener Skandal über Rußpartikelfilter (PMS) gewesen.[982]

Über den Jahreswechsel 2007/2008 wurde der Inhalt des Konzepts mehrfach zwischen Mitarbeitern des Bundesumweltministeriums und des UBA besprochen, einmal, am 9. Januar 2008, auch mit Vertretern des Bundesverkehrsministeriums und des KBA. Dabei wurde unter anderem klargestellt, dass die zu konzipierende Feldüberwachung nicht vom UBA durchgeführt werde, sondern das Konzept dem Bundesverkehrsministerium bzw. dem KBA als Vorlage für eine eigene Feldüberwachung dienen solle.[983] Über das Vorhaben wurde auch das Bundesverkehrsministerium auf Arbeitsebene mit Schreiben vom 12. Dezember 2017 informiert und um eine Abstimmung der Vorgehensweise gebeten.[984]

Am 28. Januar 2008 legte das UBA schließlich sein erstes, drei Seiten umfassendes, Konzept vor, das im Laufe des Jahres noch mehrfach auf Intervention des Bundesumweltministeriums hin geändert wurde – zunächst erweitert und dann wieder reduziert. In den Akten finden sich folgende Fassungen:

(1) Das bereits erwähnte Konzept vom 28. Januar 2008 mit dem Titel „Feldüberwachung von Straßenfahrzeugen“, das drei Seiten umfasst.[985]

(2) Der Entwurf eines „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 20. März 2008, der 22 Seiten umfasst.[986]

(3) Ein „Konzept für ein Feldüberwachung von Kfz“ vom 4. April 2008, das auf dem Entwurf vom 20. März 2008 beruht und im Wesentlichen stilistische Änderungen gegenüber diesem Entwurf enthält.[987]

(4) Ein „Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz“ vom 25. Juli 2008, das nur noch 14 Seiten umfasst und im Wesentlichen eine stark gekürzte Version des Konzepts vom 4. April 2008 ist.[988]

b) Konzept vom 28. Januar 2008

Das erste Konzept „Feldüberwachung von Straßenfahrzeugen“ vom 28. Januar 2008 beschränkte die *„Ausführungen zum Prüfumfang […] auf gesetzlich limitierte Schadstoffemissionen und auf Bereiche, die nach dem Gesetz dem Bürger mitgeteilt werden müssen.“* Basierend auf den Erfahrungen des UBA aus seinen bisherigen Feldüberwachungen wurde in Bezug auf Pkw unter anderem eine Überprüfung der gesetzlichen Schadstoffgrenzwerte und der Ermittlung der CO_2-Emissionen, die zukünftig aufgrund ihrer Limitierung an Bedeutung gewönnen, vorgeschlagen.

Zum „Umgang mit Ergebnissen“ heißt es in dem Papier:

---

[981] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 8, E-Mail von *Prof. Dr. Lahl* an Dr. Lehmann (UBA) vom 13. Dezember 2007.

[982] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 18, E-Mail von *Prof. Dr. Lahl* an Dr. Lehmann (UBA) vom 14. Februar 2008); *Prof. Dr. Lahl*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 98; in diesem Sinne auch *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 70; *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 38 f., *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 78.

[983] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 13,Telefonnotiz von *Dr. Eberhardt* vom 15. Januar 2008; vgl. auch MAT A UBA-2-1, Ordner 15, Bl. 147, Schreiben von StS Machnig vom 18. März 2008.

[984] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 3.

[985] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 14.

[986] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36.

[987] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59.

[988] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Nach geltenden Richtlinien kann das KBA bei Erkennung eines Überschreitens eines Grenzwertes die entsprechende Zulassungsbehörde anschreiben und auf das Problem hinweisen. Direkt aktiv werden kann das KBA nur, wenn es selbst die Betriebserlaubnis für diesen Motorentyp erteilt hat. Deshalb ist es notwendig, eine Feldüberwachung von Beginn an transparent und in Kooperation mit den Fahrzeug- und Ersatzteilherstellern durchzuführen. Dabei ist es notwendig, zu Beginn der Arbeiten die Hersteller über die geplanten Messungen zu informieren und nach Möglichkeit diese auch im Beisein der Hersteller durchzuführen. Das dadurch aufgebaute Vertrauensverhältnis führt zu einer hohen Akzeptanz der Ergebnisse. Bei auftretenden Problemen ist eine gemeinsame Fehlersuche notwendig und der Hersteller muss aufgefordert werden, den Mangel durch Maßnahmen im Bestand und in der Produktion abzustellen. Die Erfahrung zeigt, dass die Fehler durch Maßnahmen der Hersteller dann auch behoben werden.“*[989]

Dieses erste Konzept fand nicht die Zustimmung des Bundesumweltministeriums, weil es sich, wie es *Prof. Dr. Lahl* am 14. Februar 2014 in einer E-Mail[990] an das UBA ausdrückte, darauf beschränkte, *„im Wesentlichen die Testvorschriften“* zu nennen, *„nach denen man testen müsste“*, obwohl doch in den Vorgesprächen deutlich gemacht worden sei, dass *„das UBA die Untersuchungsbereiche aufzeigt, für die man Missstände vermuten oder wo es Probleme geben kann.“ „Neben der Konzipierung und der Kostenabschätzung“*, hätten insbesondere die Bereiche genannt werden sollen,

> *„wo das UBA Unzulänglichkeiten bei der Abgasbehandlung vermutete und wo es zukünftig ähnlichen Ärger geben könnte, wie bei den PMS. […] norddeutsch klar: Seit längerem laufen Ihre Mitarbeiter durch die Republik und behaupten, wo überall Abgassysteme nicht funktionieren, unzulängliche Systeme angeboten werden, Testzyklen falsch konzipiert sind oder die Kontrollen nicht ausreichen. Warum können Sie dies nicht Ihrer vorgesetzten Dienststelle einmal ordentlich aufschreiben lassen, diese Probleme dann fachlich erläutern, priorisieren, hieraus ein Untersuchungsprogramm konzipieren und die Kosten für eine solche Untersuchung abschätzen? Nicht mehr und nicht weniger!“*

In seiner Antwort-E-Mail vom 19. Februar 2008[991] räumte der Leiter des zuständigen UBA-Fachbereichs „Umweltplanung und Nachhaltigkeitsstrategien“, Herr *Dr. Lehmann*, ein, dass nach dem Ressortgespräch am 9. Januar 2008 in der Tat zunächst *„Einigkeit auf Arbeitsebene“* bestanden habe, dass das UBA *„alle fachlich [sic!] Defizite der Feldüberwachung, die mit einem vertretbaren Aufwand ausgeräumt werden können“*, darlegen solle und der Bericht *„demnach gesetzlich geregelte und gesetzlich nicht geregelte Bereiche umfassen“* sollte. Wenige Tage später habe es aber ein Telefonat zwischen dem zuständigen Leiter des Referates IG I6 des Bundesumweltministeriums, Herrn *Knobloch*, und Herrn *Mönch* (dem Verfasser des Konzepts)[992] gegeben, das der getroffenen Absprache widersprochen habe.

In der E-Mail wird sodann zur Bekräftigung dieser Aussage ein Telefonprotokoll von Herrn *Mönch* wiedergegeben, das laut E-Mail folgenden Inhalt hatte:

> *„1. UBA legte basierend auf dem Gespräch vom 09.01.2009 dar, dass es den erbetenen Bericht an den BMU hinsichtlich der geplanten FÜ auf alle möglichen technischen Probleme ausrichten wird. Dabei sollten auch Fragen aufgegriffen werden, die bisher* ***nicht*** *durch die gesetzlichen Vorschriften abgedeckt sind. Beispiele wären die Erhebung der CO2-Emissionen, off-cycle Emissionen, cycle beating, Tuning u.a. 2. IG I6 sprach sich dagegen aus und wollte nur Bereiche einer FÜ erwähnt sehen, die gesetzlich geregelt sind. Argument war, dass das KBA nur in diesem gegebenen Rahmen aktiv werden kann. 3. Aussagen zum Mengengerüst und zu den Kosten u.s.w. sollte das UBA ebenfalls nicht machen.“*[993]

---

[989] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 14 (16).

[990] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 18.

[991] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 20.

[992] *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 61.

[993] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 20 (Hervorhebung im Original).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Aufgrund dieses Telefonats sei, so *Dr. Lehmann* in seiner E-Mail an *Prof. Dr. Lahl*, das bereits entworfene Konzept deutlich gekürzt worden. Man sei aber gerne bereit, *„einen weiter gefassten Bericht zu erstellen."* Aufzunehmen sei aus seiner Sicht unter anderem folgender Punkt:

> *„Gesichtspunkte außerhalb der gesetzlich geregelten Bereiche (CO2-Emissionen, off-cycle-Emissionen, cycle beating) sind zu kontrollieren."*

In einer weiteren E-Mail vom 28. Februar 2008[994] an *Prof. Dr. Lahl* bekräftigte *Dr. Lehmann* dann unter Bezugnahme auf ein Telefonat vom Vortag, dass das Konzept nunmehr *„alles notwendige und zusätzlich alles wünschenswerte enthalten"*, insbesondere *„[a]lle ‚Tretminen' identifizieren"* werde.

Einer kurzen Notiz aus dem Bundesumweltministerium über ein Gespräch zwischen Herrn *Mönch* und Herrn *Knobloch* vom 15. Januar 2008, die von dessen Referenten *Dr. Eberhardt* gefertigt wurde, lässt sich nicht entnehmen, dass dem UBA aufgegeben wurde, hinter dem im Ressortgespräch vom 9. Januar 2009 Abgesprochenen zurückzubleiben. In der Notiz heißt es:

> *„[…] [E]s wurde nochmals erläutert, dass im Konzept (wie in Bespr im BMVBS vom 9.1.08 angespr.) d. ‚Tretminen' zu benennen sind (was ist zu untersuchen, wieviele Fahrzeuge, Kosten, …); […]"*[995]

Der vom Ausschuss als Zeuge vernommene *Prof. Dr. Lahl* hat in seiner Vernehmung hierzu allerdings erklärt, dass es tatsächlich *„eine Interimsphase"* gegeben habe, in der sein damaliger Referatsleiter (also Herr *Knobloch*) *„anders geblinkt"* habe und *„in eine andere Richtung galoppiert"* sei. Dies sei von seinem, *Prof. Dr. Lahls*, *„liberalen Führungsstil"* aber durchaus abgedeckt gewesen und deshalb nicht überzubewerten. Entscheidend sei, dass am Ende klar gewesen sei, dass *„es […] ein umfassendes Konzept werden [sollte], was über den gesetzlich normierten Bereich hinausging."*[996]

c) Konzept vom 20. März/4. April 2008

Nachdem Staatssekretär *Machnig* mit Schreiben vom 18. März 2008[997] das UBA seitens des Bundesumweltministeriums an die Konzepterstellung erinnert hatte mit dem Hinweis, dass beabsichtigt sei, dieses *„dem zuständigen Kraftfahrtbundesamt und dem BMVBS zur Ausgestaltung der entsprechenden Felduntersuchung zur Verfügung zu stellen"*, übermittelte das UBA zunächst mit E-Mail vom 20. März 2008[998] als *„Vorab-Kopie"* den 22 Seiten umfassenden Konzeptentwurf *„für eine Feldüberwachung von Kfz"* vom 20. März 2008[999] und dann mit Schreiben vom 4. April 2008[1000] die finalisierte Fassung[1001], die auf den 4. April 2008 datiert ist und im Wesentlichen der Vorab-Version vom 20. März 2008 entspricht.

Bezüglich Pkw und leichten Nutzfahrzeugen wird in dem Konzept vom 20. März/4. April 2008 zunächst die geltende Rechtslage nach der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 98/69 EG[1002] dargestellt und bewertet. Die hierin seit 1998 verankerte, europaweit geltende Feldüberwachung basiere auf zwei Ansätzen. Zum einen müssten die im Feld befindlichen Fahrzeuge in Einklang mit den geltenden Anforderungen und Prüfverfahren vermessen und die Ergebnisse der Typgenehmigungsbehörde, in Deutschland also dem KBA, mitgeteilt werden. Zum anderen könne die Typgenehmigungsbehörde die Initiative ergreifen, und, wie es in Anhang I Nr. 7.1.7.2 der Richtlinie heiße,

> *„in Zusammenarbeit mit dem Hersteller stichprobenartig Fahrzeuge aus[wählen], die einen ausreichend hohen Kilometerstand aufweisen und bei denen hinreichend belegt werden kann,*

---

[994] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 35.

[995] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 13.

[996] *Prof. Dr. Lahl*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 101 f.

[997] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 24.

[998] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 35.

[999] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 ff.

[1000] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 58.

[1001] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59 ff.

[1002] Siehe B. II. 1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *daß sie unter normalen Betriebsbedingungen verwendet wurden. Der Hersteller wird zur Auswahl der Fahrzeuge für die Stichprobe konsultiert, und ihm wird gestattet, den Bestätigungsprüfungen beizuwohnen."*

Eindeutige Vorgaben zum Umfang der Feldüberwachung, z. B. zur Anzahl der Kontrollen pro Jahr, ließen sich der Richtlinie nicht entnehmen, ebenso wenig ein ausdrücklicher Zwang, seitens der Behörden tätig zu werden. Eine aktive Feldüberwachung seitens der Behörden werde nur in den Niederlanden, in Schweden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland betrieben, in den anderen Mitgliedstaaten der EU hingegen nicht. Der Prüfumfang der Messungen sei nach der Richtlinie auf die Ermittlung von Schadstoffemissionen im Typprüfzyklus, also im NEFZ, sowie auf die Ermittlung der Verdunstungsemissionen begrenzt.[1003]

Diese Rechtslage ist dem Konzept zufolge aus mehreren Gründen problematisch. Zum einen bedeute sie, dass

> *„ein Fahrzeughersteller sein eigenes Produkt kontrolliert oder zumindest in den Kontrollmechanismus in einer Weise eingebunden ist, die das Ergebnis weitgehend beeinflussen kann."*

So sei es nach Kenntnissen des UBA bisher nicht vorgekommen, dass ein Hersteller von sich aus Auffälligkeiten an das KBA gemeldet habe. Zum anderen könnten Hersteller eine aktive Feldüberwachung vermeiden, indem sie die Typgenehmigung in einem EU-Mitgliedstaat beantragten, der keine aktive Feldüberwachung betreibe. Da die Typprüfung kostenpflichtig sei, bringe dies die nationalen Typprüfbehörden und akkreditierten Prüfstellen *„in einen wirtschaftlichen Interessenkonflikt"*. Ferner wird in dem Konzept unter anderem kritisiert, dass keine Überprüfung der CO_2-Emissionen vorgesehen sei und die

> *„Emissionen außerhalb des vom Prüfzyklus abgedeckten Kennfeldbereiches […] nicht überprüft [werden] (sog. off-cycle-Emissionen, cycle-bypass)."*

Schließlich wird folgendes Defizit formuliert:

> *„Die moderne Fahrzeugelektronik ermöglicht es, die Fahrzeuge mit Einrichtungen auszustatten, die den Betrieb im NEFZ auf dem Rollenprüfstand erkennen, so dass auf ein für die Abgas- und/oder Verbrauchsmessung optimiertes Motorkennfeld umgeschaltet wird, das vom normalen Betrieb abweicht (sog. cycle-beating). Die Überprüfung, ob derartige Einrichtungen vorhanden sind, ist bisher bei der FÜ nicht vorgesehen."*[1004]

In der in den BMUB-Akten befindlichen Entwurfsfassung des Konzepts vom 20. März 2008 findet sich neben der Defizitauflistung, zu der unter anderem die CO_2- sowie die Off-Cycle-Emissions- und die Cycle-Beating-Problematik gehören, die handschriftliche Anmerkung: *„„weitere Tretminen""*.[1005]

In dem Konzept stellt das UBA auch seine *„kontinuierlich im Rahmen des Umweltforschungsplanes"* durchgeführte Feldüberwachung vor. Diese lehne sich an die gesetzlichen Vorgaben auf europäischer Ebene an, verfolge aber außerdem unter anderem folgende Ziele, wobei die oben genannten Defizite zum Teil berücksichtigt seien:

> *„Ermittlung und Überprüfung der CO_2-Emissionen"*, *„Ermittlung der Schadstoffemissionen außerhalb des Prüfbereichs (off-cycle-Emissionen)"* und *„In Verdachtsfällen: Überprüfung, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)"*.[1006]

Während sich die bisher auf europäischer Ebene existierende Feldüberwachung wegen *„der Struktur der Durchführung"* und aufgrund *„der Tatsache, dass sich die Fahrzeughersteller praktisch selbst kontrollieren sollen"* als *„nicht ausreichend"* erwiesen habe, sei das vom UBA erprobte Verfahren *„effektiv und praktikabel"*.[1007]

Daher spreche sich das UBA, *„aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen aus den vergangenen Projekten, für eine institutionalisierte FÜ in Deutschland aus."*[1008] Hierbei müsse der *„bisher durch die UBA FÜ abgedeckte*

[1003] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (37); 59 (60).

[1004] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (37 ff.); 59 (60 ff.).

[1005] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (38).

[1006] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (36, 39 f.); 59 (59, 62 f.).

[1007] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (42, 46); 59 (65, 69).

[1008] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (42); 59 (65).

Umfang“ erhalten bleiben, insbesondere die Ermittlung und Überprüfung der CO_2-Emissionen, die Ermittlung der Schadstoffemissionen außerhalb des Prüfbereichs (Off-Cycle-Emissionen) und in Verdachtsfällen die Überprüfung, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden seien (Cycle Beating).[1009] Die Zuständigkeit für die Durchführung sei durch die beteiligten Ministerien festzulegen.[1010] Die Finanzierung sei vorzugsweise, ähnlich wie in Schweden, durch die Erhebung einer Feldüberwachungsgebühr in Höhe von 0,40 Euro für jeden in Deutschland neu zugelassenen Pkw zu gewährleisten.[1011] Gelinge es, eine Feldüberwachung in dem vom UBA vorgeschlagenem Umfang zu realisieren, könnte im Gegenzug das zeit- und kostenaufwendige Typprüfverfahren auf einen *„formalen Akt der Herstellerbescheinigung“* reduziert werden, in der die Verantwortung des Herstellers für sein Produkt entsprechend dokumentiert werde. Die Überprüfung seitens der Behörden erfolge dann durch die Feldüberwachung. Das heutige Typprüfverfahren könne ohnehin nicht das garantieren, was aus Umweltsicht entscheidend sei, nämlich die Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Bauteile und das langfristig niedrige Emissionsniveau entsprechend den Anforderungen und Grenzwerten der ursprünglichen Zulassung zu gewährleisten.[1012]

d) Konzept vom 25. Juli 2008

Das Referat IG I 6 im Bundesumweltministerium kam zu dem Schluss, dass das Konzept vom 4. April 2008

> *„aufgrund einiger Punkte (massivere Kritik des UBA an den zuständigen Behörden, brisantes Finanzierungskonzept, ...) […] in dieser Form **nicht** dem BMVBS/KBA übersandt werden kann.“*

So berichtete es der im Referat IG I 6 tätige Referent *Dr. Eberhardt* seinem Abteilungsleiter *Prof. Dr. Lahl* in einer E-Mail vom 2. Juni 2008.[1013] Dort heißt es ferner, dass das UBA dies genauso sehe und dass IG I 6 *„die **‚kritischen‘ Berichtspunkte** herausgearbeitet und **telefonisch mit UBA**“* besprochen habe. Das UBA habe

> *„den Wünschen von IG I 6 (Kürzung allgemeiner Teile; Streichung der ‚Kritikpassagen‘ – dies soll mündlich erörtert werden –; Streichung Finanzierungsmodell da dies nur Grund für eine noch ablehnendere Haltung des BMVBS zum Vorhaben ist; Herausstellung der Federführung von BMVBS/KBA beim Vorhaben) zugestimmt“*

und werde eine überarbeitete Version vorlegen.[1014]

Mit Begleitschreiben vom 25. Juli 2008 übermittelte das UBA „ein überarbeitetes fachliches Konzept“, welches *„[d]ie zuletzt auf Fachebene abgestimmten Änderungen des BMU […] vollständig übernommen“* habe, sich *„auf fachliche Kernaussagen [beschränkt] und […] keine Ausführungen über Finanzierungsfragen [macht]“*.[1015] Das ebenfalls auf den 25. Juli 2008 datierte Konzept umfasst nur noch 14 Seiten. Es fehlen neben den Vorschlägen zur Finanzierung insbesondere die Passagen zur europäischen Rechtslage und ihren Defiziten. Weiterhin vorhanden ist allerdings das Votum für eine *„institutionalisierte Feldüberwachung“*, *„aufbauend auf den Erfahrungen aus den vergangenen Projekten“*, die – wie es nunmehr heißt – *„durch die zuständigen Behörden durchzuführen“* sei. Ebenfalls noch vorhanden ist die Darstellung der Ziele der bisher vom UBA durchgeführten Feldüberwachungen, namentlich Ermittlung und Überprüfung der CO_2-Emissionen und Ermittlung der Schadstoffemissionen außerhalb des Prüfbereichs (Off-Cycle-Emissionen) sowie:

> *„In Verdachtsfällen: Überprüfung, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)“*.[1016]

[1009] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (43); 59 (66).

[1010] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (44); 59 (67).

[1011] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (45 f.); 59 (68 f.).

[1012] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (46); 59 (69).

[1013] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 103.

[1014] Ebd. (Hervorhebungen im Original).

[1015] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 141.

[1016] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142 (146).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Dr. Eberhardt* ist vom Untersuchungsausschuss zur Überarbeitung des Konzepts befragt worden. Er hat insoweit erklärt, dass die von ihm in seiner Übersendungsmail vom 2. Juni 2008 zur überarbeiteten Fassung an seinen damaligen Abteilungsleiter *Prof. Dr. Lahl* geschilderte Herausarbeitung der *„Kritikpassagen“* des UBA-Konzepts im Hinblick auf das Ziel erfolgt sei, das Bundesverkehrsministerium in das Projekt einzubinden. Dieses Vorgehen sei damals in der Abteilung IG zunächst so besprochen, dann von ihm umgesetzt und im Geschäftsgang dem Umweltbundesamt mitgeteilt worden. Einen Austausch zum Konzept mit dem Bundesverkehrsministerium habe es zu diesem Zeitpunkt nicht gegeben.[1017]

Mit Schreiben vom 28. Juli 2008 wurde das Konzept dem Bundesverkehrsministerium vom Bundesumweltministerium auf Unterabteilungsleiterebene als *„Vorschlag des Umweltbundesamtes zur Durchführung einer Felduntersuchung bei Kraftfahrzeugen“* übermittelt, verbunden mit der Bitte um kurzfristige Einladung der Beteiligten (BMU, UBA und KBA) zu einem Gespräch, um die weiteren Schritte zu erörtern.[1018] Am 29. August 2008 wurde der Umweltminister schriftlich über die vom BMU angestrebte *„Durchführung einer ‚erweiterten‘ institutionalisierten FÜ“* in Zusammenarbeit mit dem Bundesverkehrsministerium auf der Grundlage des UBA-Konzepts informiert.[1019] Am 12. September 2008 fand die vom Bundesumweltministerium erbetene erste Ressortbesprechung auf Einladung des Bundesverkehrsministeriums statt.

Im Ergebnis mündeten die Gespräche in die bereits erwähnte, von der Bundesanstalt für Straßenwesen in den Jahren 2010 bis 2014 durchgeführte *„Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“* und die parallel in den Jahren 2010 und 2011 vom UBA mit denselben Testfahrzeugen durchgeführte *„Ermittlung von Basisdaten zur Herleitung von Emissionsfaktoren“*.[1020]

2. Vorschlag zur Weiterentwicklung der Feldüberwachung (2011)

Mit Erlass vom 24. September 2010 bat das Bundesumweltministerium aufgrund des Abschlussberichtes zur Feldüberwachung VII vom 26. August 2010 das UBA, die Erkenntnisse aus diesem Forschungsvorhaben *„in die Arbeiten zur Weiterentwicklung des Fahrzyklus für leichte Fahrzeuge (WLTP)“* einfließen zu lassen, sowie erneut um

> *„Erarbeitung eines Vorschlags zur Weiterentwicklung der Systematik zur Überwachung des Abgasverhaltens von Fahrzeugen im Felde sowie des in den Abgasregelungen hinterlegten statistischen Verfahrens zur Fahrzeugauswahl“*.[1021]

Mit Schreiben vom 8. April 2011[1022] legte das UBA ein entsprechendes (auf den 4. April 2011) datiertes Konzept[1023] vor.

Darin wiederholt das UBA seine bereits im Konzept 20. März/4. April 2008[1024] zum Ausdruck gebrachte Einschätzung,

> *„dass in der jetzigen Durchführungsweise das in der Richtlinie festgelegte Verfahren wirkungslos ist und das darin enthaltene statistische Verfahren nicht uneingeschränkt praktikabel ist.“*[1025]

Es plädiert stattdessen – auch insoweit wieder ähnlich wie im Konzept vom 20. März/4. April 2008 – dafür

> *„grundsätzlich die Typprüfung nach dem Vorbild der USA als Selbstzertifizierung von den Herstellern durchführen zu lassen und als Kontrolle eine stringente, durch autorisierte Stellen durchgeführte Feldüberwachung flächendeckend einzuführen. Dafür darf die Richtlinie zur Typprüfung keine Spielräume und verschiedene Auslegungsmöglichkeiten zulassen. Führt ein*

[1017] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 44.

[1018] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 157.

[1019] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 200a f.

[1020] Zum BASt-Projekt siehe I. und Abschnitt F.

[1021] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 260.

[1022] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 262.

[1023] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 263 ff.

[1024] Siehe IV. 2.

[1025] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 263 (264).

Hersteller in Deutschland die Typgenehmigung für ein Fahrzeug durch, muss er eine Erklärung zur Typprüfung an das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) abgeben sowie routinemäßig alle während der Typprüfung erhobenen Daten. Die Zulassung der typgeprüften Fahrzeuge durch das KBA ist für den Hersteller kostenpflichtig. Aus den EU-weit erhobenen Gebühren wird über einen den zugelassenen Fahrzeugen entsprechenden Verteilungsschlüssel die Feldüberwachung finanziert. In Deutschland sollte das KBA als zuständige Behörde für Zulassungsfragen von Kfz die FÜ durchführen, wobei die Messungen analog der Typprüfung ablaufen müssen. Um hier vergleichbare und vor allem unanfechtbare Ergebnisse zu erhalten, darf die Typprüfprozedur keine Spielräume zulassen, mit denen Ergebnisse wie CO_2-Ausstoß bzw. Verbrauch oder Schadstoffemissionen beeinflusst oder gar manipuliert werden können. Die Konsequenzen bei Nichtbestehen der Überprüfung müssen gesetzlich verankert werden. Zeigt sich, dass ein Fahrzeugtyp bei den [sic!] FÜ-Test über den Grenzwerten oder den angegebenen CO_2-Emissionen liegt, sollte zuerst eine Anhörung des Herstellers erfolgen und wenn der emissionsrelevante Fehler fahrzeugtypspezifisch ist, muss anschließend ein Rückruf oder eine qualitativ vergleichbare Maßnahme erfolgen. Die Erfahrung zeigt, dass sich verschiedene Grenzwertüberschreitungen mittlerweile durch Anpassung der Software unterbinden lassen. Diese Updates können bei den anstehenden Inspektionen routinemäßig durchgeführt werden und müssen daher nicht zwangsläufig zu einem Rückruf des gesamten Typs führen. Die festgelegten Konsequenzen sollten dabei auch Strafzahlungen umfassen, welche der Hersteller bei der Überschreitung von Grenzwerten oder angegebenen CO_2-Emissionen an das KBA bzw. die EU zu zahlen hat." [1026]

Mit *„dieser konzeptionellen Umstellung"*, so heißt es in dem UBA-Vorschlag weiter, würde man *„EU-weit zu einer Entbürokratisierung des Typprüfbereiches beitragen."* Durch die festgeschriebenen Beträge für die Zulassung eines Fahrzeugtyps und Sätze für Überschreitungen würde *„außerdem vermieden, dass Hersteller ihre Fahrzeuge nur in bestimmten Zulassungsstellen in ausgewählten Mitgliedstaaten zulassen."*[1027]

Dies entspricht in wesentlichen Punkten dem bereits im Konzept vom 20. März/4. April 2008 ausgearbeiteten Vorschlag: Typprüfung per Selbstzertifizierung, mit deren Gebühren eine obligatorische Feldüberwachung finanziert wird, welche durch eine autorisierte Stelle jedes EU-Mitgliedstaates durchzuführen ist und auch die Messung von CO_2-Emissionen umfasst.[1028]

Ferner wird in dem Vorschlag dafür plädiert, die Zahl der für die Feststellung eines typspezifischen, abgasrelevanten Fehlers pro Fahrzeugtyp gegebenenfalls zu testenden Fahrzeuge von zwanzig auf sechs zu reduzieren.[1029] Das in der Richtlinie vorgesehene statistische Stichprobenverfahren, das eine so hohe Zahl an Testfahrzeugen erfordern kann,[1030] war schon im Konzept vom 20. März/4. April 2008 als ungeeignet und mit unnötigem Mess- und Beschaffungsaufwand verbunden kritisiert worden.[1031]

V. Ergänzende Zeugenaussagen

Der Ausschuss hat verschiedene, an den Feldüberwachungen des UBA und der Entstehung des UBA-Feldüberwachungskonzeptes 2007/2008 beteiligte Personen als Zeugen vernommen und zu den Gründen für die Kürzungen der Konzeptfassung vom 20. März/4. April 2008 befragt sowie zu der in dem Konzept erwähnten, mit der Fahrzeugelektronik verknüpften Methode des Cycle Beating. Er ist hierbei insbesondere der Frage nachgegangen, ob die Thematisierung von Cycle Beating ihren Grund darin hatte, dass es Verdachtsmomente für den Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen gab.

[1026] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 263 (264 f.).

[1027] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 263 (264 f.).

[1028] So auch MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 262, Eckpunktezusammenfassung im Begleitschreiben zum Vorschlag.

[1029] MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 263 (265 f.).

[1030] Siehe B. II. 12. b.

[1031] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4 Bl. 59 (61).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Zeuge Lars Mönch

Der Zeuge *Mönch* war im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt im Fachbereich I 3.2 „Schadstoffminderung und Energieeinsparung im Verkehr“ tätig, zunächst als wissenschaftlicher Mitarbeiter bis zum 28. Juni 2009, dann als Leiter. Er war mit den Feldüberwachungsprojekten des UBA befasst und verfasste das Feldüberwachungskonzept aus dem Jahre 2008.[1032]

Nach seiner Aussage hatten die Konzeptkürzungen ihren Grund darin, dass dem Konzept vom 20. März/4. April 2008 ein Ansatz zugrunde lag, *„der nicht direkt konform geht mit der europäischen Gesetzgebung“*, und deshalb dem Bundesumweltministerium nicht geeignet erschien, um mit dem Bundesverkehrsministerium zum Thema Feldüberwachung in einen Dialog zu treten. Es sei ihm, dem Zeugen *Mönch*, auch leicht nachvollziehbar gewesen, *„dass man bei einem so wichtigen Thema nicht gleich an den Grundfesten rütteln“* könne.[1033] Dies sei vermutlich auch der Grund gewesen, weshalb im Bundesumweltministerium bestimmte Punkte in der später gekürzten Fassung des Konzepts als *„Tretminen“* bezeichnet worden seien.[1034] Im Übrigen, so der Zeuge mit Blick auf die Frage der Einbeziehung von Off-Cycle- und CO_2-Emissionen, seien *„die grundsätzlichen Ziele“* des Konzepts vom Bundesumweltministerium *„praktisch nicht verändert“*, sondern lediglich *„die Tiefe der Aussagen […] etwas reduziert“* worden.[1035]

Über den Einsatz von unzulässigen Abschalteinrichtungen habe er bis zur Aufdeckung der VW-Manipulationen in den USA keine Kenntnis gehabt.[1036] Was bei den Feldüberwachungsprojekten aufgefallen sei, seien Optimierungen der Fahrzeuge auf das Kennfeld des Typprüfzyklus gewesen. So habe man, wie in den entsprechenden Berichten auch dokumentiert sei, zum Beispiel bei Benzinmotoren festgestellt, dass der optimale Betrieb des Katalysators aufgrund einer Anfettung des Lambdafensters außerhalb des NEFZ nicht mehr gegeben sei.[1037] Hierauf hätten auch die Aussagen zum Cycle Beating im UBA-Feldüberwachungskonzept von 2008 basiert.[1038]

Insofern habe man auch den technischen Sachverhalt, den die US-amerikanische EPA in ihrer *Notice of Violation* gegenüber VW anhand von Dieselmotoren mit SCR-Technik beschrieben habe, aus dem eigenen Fachwissen heraus durchaus nachvollziehen können, auch wenn man in den bis dahin durchgeführten eigenen Projekten selbst keine Dieselautos mit SCR-Abgasminderungstechnik untersucht habe. Der suboptimale Betrieb der Abgasminderungsanlage außerhalb des Typprüfzyklus, der bei Benzinmotoren durch eine Anfettung des Lambdafensters in bestimmten Lastzuständen erreicht werde, sei nach der Beschreibung der EPA bei Dieselfahrzeugen mit SCR-Technik eben durch eine Unterdosierung des für den Betrieb der SCR-Anlage erforderlichen Harnstoffs erreicht worden. Dies sei gemeint gewesen, als man in einer Sprachregelung zum VW-Abgasbetrug aus dem September 2015 geschrieben habe, dass der

> *„im Schreiben der EPA dargestellte technische Sachverhalt […] dem UBA grundsätzlich bekannt [ist] und […] vom UBA schon über einen sehr langen Zeitraum kritisiert [wird], weil er in vergleichbarer Form auch in der EU vorzufinden ist.“*[1039]

Die Kenntnis bestimmter technischer Sachverhalte sei allerdings nicht mit einer bestimmten juristischen Bewertung verbunden gewesen:

> *„Es gibt verschiedene Begriffe, die im Rahmen dieser ganzen Problematik geäußert werden: Manipulation, Optimierung des Kennfelds, Abschalteinrichtungen. Ich tue mich also mit diesem Begriff ‚Was ist eine Manipulation?‘ extrem schwer, weil ich dafür keine schlüssige Definition habe. Das muss ich ganz ehrlich sagen. Das heißt, wenn mich jemand fragt: ‚Handelt es sich hier um eine Manipulation?‘, dann würde ich sagen: ‚Ich kann darauf keine fundierte Antwort geben‘, weil wenn ich so etwas sage, dann muss es sich in einem akkuraten und begründeten*

[1032] *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 57, 61.

[1033] *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, 61, 63 f.

[1034] Ebd., S. 65.

[1035] Ebd., S. 71.

[1036] Ebd., S. 67.

[1037] Ebd., S. 66.

[1038] Ebd., S. 78.

[1039] Ebd., S. 66 ff.; Zitat aus: MAT A UBA-2-1, Ordner 48, Bl. 439, Text der Sprachregelung.

und juristisch belastbaren Umfeld bewegen, und das geht nicht, also ich als Amtsperson sozusagen. Also, da tue ich mich extrem schwer, weil so eine Definition nicht vorliegt.“[1040]

Entsprechendes gilt nach Auffassung des Zeugen auch für Software, die erkennt, dass das Fahrzeug auf dem Rollenprüfstand steht:

„Ich will es mal ganz plastisch machen: Wenn ein Fahrzeug – und das ist ja auch bekannt – auf dem Rollenprüfstand steht und dieses Fahrzeug erkennt, dass es auf dem Rollenprüfstand steht, das ist erst mal eine Analyse der Technik des Fahrzeuges: Ich stehe auf einem Rollenprüfstand. – Das sagt im Moment erst mal gar nichts. Die Frage ist doch: Welche Reaktionen werden dort in der Software ausgelöst usw.? Handelt es sich alleine bei dem Erkennen schon um eine Manipulation? Ich weiß es nicht, ob das in diesen Dunstkreis reingehört. Insofern bin ich da äußerst vorsichtig und sehr, sehr zurückhaltend bei der Beurteilung von solchen, sagen wir mal, Beispielen, ob es sich denn um eine Manipulation handelt oder nicht, weil das jeweils, wenn wir solche Behauptungen machen, extreme Folgen haben kann. Deswegen bin ich da sehr, sehr zurückhaltend.“[1041]

Es habe, so der Zeuge, zwar

„manchmal in den Fingern gejuckt. Aber wenn man dann ganz klar reinguckt: ‚Was habe ich in Berichten dokumentiert, was habe ich an klaren, belastbaren Analysen hinsichtlich solcher Vermutungen, Äußerungen, wie auch immer gesagten Dingen?‘, dann muss man wirklich sehr bodenständig und sehr solide aufgestellt sein. Insofern muss man da auch unsere Zurückhaltung als Haus verstehen, hinnehmen. Also, man kann nicht Dinge tun als Behörde, als Umweltbehörde, wenn sie nicht auf wirklich guten wissenschaftlichen Unterlagen und Beweisen basieren.“[1042]

„Hinweise von außen“ dergestalt *‚Da mauschelt irgendjemand am Fahrzeug‘ oder ‚Der hat das und das gemacht‘“* seien an ihn jedenfalls *„nicht herangetragen worden […] Und wenn es das gegeben hätte und alle Rahmenbedingungen wären in dem Moment gewesen, dann wären wir solchen Hinweisen auch wahrscheinlich nachgegangen. Aber den Fall hatten wir nicht. Sonst wäre es ja in den Berichten dokumentiert.“*[1043] Insbesondere habe man auch nicht über einen Mechanismus verfügt, um eine im Auto befindliche Prüfstanderkennungssoftware zu entdecken. Man habe lediglich, beispielsweise anhand des Lambdawertes, erkannt, dass Fahrzeuge außerhalb des Prüfzyklus anders abgestimmt seien. Dies wiederum sei nicht *per se* verboten, wenn der Hersteller nachweisen könne, dass er dies zum Bauteilschutz seines Katalysators brauche.[1044] Insofern liefere die Abstimmung auf den Zyklus *„keinen Mechanismus oder keinen konkreten Hinweis, wie so etwas am Fahrzeug erkannt wird, wenn es auf dem Rollenprüfstand steht.“*[1045] Die Optimierung auf das Testverfahren stecke *„im Prinzip auch in der Natur der Genehmigung.“*[1046] Mit der juristischen Einordnung derartiger Abstimmungen habe sich das UBA *„wenig beschäftigt, weil das ist nicht unser Hauptberitt, sondern wir wollen wissen: ‚Wie verhält sich so ein Fahrzeug in der Realität?‘“* Eine Prüfung, ob bestimmte Abstimmungen außerhalb des Kennfeldes des Typprüfzyklus legal oder illegal seien, gehöre grundsätzlich in den Rahmen einer Genehmigung.[1047]

[1040] Ebd., S. 67.
[1041] Ebd., S. 67.
[1042] Ebd., S. 75.
[1043] Ebd., S. 76.
[1044] Ebd., S. 79.
[1045] Ebd., S. 79.
[1046] Ebd., S. 78.
[1047] Ebd., S. 80.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Zeuge Helge Schmidt

Der Zeuge *Schmidt*, der auf Seiten des TÜV Nord federführend an der Durchführung der Feldüberwachungsprojekte des UBA und dem BASt-Forschungsvorhaben „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“ (2011 bis 2014)[1048] beteiligt war, hat in seiner Vernehmung erklärt, dass sich selbst mit mobiler Messtechnik eine Abschalteinrichtung bzw. Manipulation nicht zweifelsfrei nachweisen lasse, sondern hierfür ein Einblick in die Motorsoftware erforderlich sei.[1049] Abweichungen im Abgasverhalten außerhalb des NEFZ habe man sich damit erklärt, dass außerhalb des Typprüfzyklus höhere Leistungen aufzubringen seien und insofern auch unter Umständen höhere Emissionen auftreten könnten[1050]:

> *„Manipulationen haben wir damals nicht vermutet. Ich muss ehrlich sagen: Ich war überrascht und schockiert, als das letztes Jahr bekannt geworden ist.“*[1051]

3. Zeuge Martin Schmied

Der Zeuge *Schmied*, der seit 1. September 2015 im Umweltbundesamt als Leiter der Abteilung I 3 „Verkehr, Lärm und räumliche Entwicklung“ tätig ist[1052], hat in seiner Vernehmung betont, dass aus den hohen, weit über dem Grenzwert liegenden Stickoxidemissionen, die während der Forschungsprojekte des UBA gemessen wurden, nicht ohne Weiteres auf Manipulationen rückgeschlossen werden könne. Denn es sei *„völlig erklärbar“*, dass die höheren Leistungen, die außerhalb des NEFZ abgerufen würden, mit höheren Verbrennungstemperaturen verbunden seien, die wiederum höhere Stickoxidemissionen zur Folge hätten.[1053] Außerdem sei zu berücksichtigen, dass mit der Einführung von Euro 5, die mit einem Anstieg der realen NOx-Emissionen verbunden gewesen sei, auch die Grenzwerte für Partikelemissionen und die CO_2-Gesetzgebung verschärft worden seien. Beide Punkte führten indirekt zu höheren Stickoxidemissionen, sodass es nur folgerichtig gewesen sei, dass bei gleichbleibender Abgasminderungstechnologie auch höhere NOx-Emissionen gemessen worden seien.[1054]

Insoweit würde er auch den Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ mit einem Fragezeichen versehen, da dort letztlich von den Realemissionen auf das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Abschalteinrichtungen geschlossen werde.[1055] Die Sprachregelung des Umweltbundesamtes zur *Notice of Violation* der EPA meine mit ihrer Formulierung, dass der im Schreiben der EPA an VW dargestellte technische Sachverhalt dem UBA grundsätzlich bekannt sei, ebenfalls nur die über dem Grenzwert liegenden Realemissionen, nicht auch das Vorhandensein von Abschalteinrichtungen. Auch die EPA habe schließlich *„nicht nachgewiesen, dass ein Defeat Device eingebaut ist, sondern: Es ist von VW zugegeben worden.“*[1056]

4. Zeuge Dr. Oliver Eberhardt

Der Zeuge *Dr. Eberhardt* ist seit 2007 als Referent im Bundesumweltministerium tätig, und zwar im Referat IG I 6 „Technik der Luftreinhaltung im Verkehr und bei Brenn- und Treibstoffen; Biokraftstoffe“. [1057] Dieses war mit dem UBA-Feldüberwachungskonzept 2007/2008 befasst wie auch mit den oben beschriebenen Forschungsprojekten des Umweltbundesamtes.

In Bezug auf die Genese des Feldüberwachungskonzeptes des UBA aus dem Jahre 2008 hat der Zeuge erklärt, dass er zu der Bedeutung des Begriffes *„Tretminen“* in seiner Notiz über das Gespräch zwischen Herrn

---

[1048] Siehe I. und Abschnitt F.

[1049] *Schmidt*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 87.

[1050] Ebd., S. 91, 94.

[1051] Ebd., S. 91, ähnlich S. 99.

[1052] *Schmied*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 7.

[1053] *Schmied*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 9 f.

[1054] Ebd., S. 11, 20.

[1055] Ebd., S. 15, 24.

[1056] Ebd., S. 18.

[1057] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 37.

Knobloch und Herrn *Mönch* am 15. Januar 2008 nichts sagen könne, da er das Wort nicht verwendet habe und auch nicht mehr wisse, wessen Sprachgebrauch es gewesen sei. Er denke, dass es

> *„in dem Punkt einfach mal bildlich zu verstehen [ist], als eine Art Schwerpunktsetzung.“*[1058]

Entsprechendes gelte für die Verwendung des Begriffs in einer E-Mail von *Dr. Lehmann* an *Prof. Dr. Lahl*.[1059]

Der handschriftliche Vermerk *„weitere Tretminen“* im Konzeptentwurf des UBA vom 20. März 2008 stamme hingegen von ihm. Er beziehe sich auf die komplette Liste der an dieser Stelle vom UBA aufgeführten Defizite des europäischen Regelwerkes.[1060] Er habe mit dem Kommentar *„Tretminen“* zum Ausdruck bringen wollen, dass diese Passage *„vom Kern des Vorhabens nicht inhaltlich, aber von der Beschreibung her“* ablenke.[1061] Ziel des Konzepts sei es nämlich nicht gewesen, mit dem Verkehrsressort *„Regelwerkdiskussionen“* zu beginnen, sondern *„eine Art Betriebsanleitung“* für eine *„unabhängige Überprüfung der Kraftfahrzeuge durch eine Verkehrsbehörde“* zu präsentieren.[1062] Hierfür habe man eine Defizitanalyse des Regelwerkes nicht als zielführend empfunden, sondern als *„Belastung für den weiteren oder zu antizipierenden Diskussionsprozess“*.[1063] Denn man habe *„eine gewisse Grundhaltung des Verkehrsministeriums“* dahin gehend vermutet, dass dieses *„aufgrund seiner Zuständigkeiten und - in Anführungsstrichen - seiner Durchführungskompetenzen im Hinblick auf die Abgasvorschriften natürlich als Ausgangspunkt immer das Regelwerk hat.“*[1064]

Deshalb, und auch um Doppelungen zu vermeiden – die Auflistung des UBA sei nämlich im Konzept auch beim Prüfverfahren und bei den Prüfzielen wiederholt worden –, sei die als *„weitere Tretminen“* gekennzeichnete Passage schließlich gestrichen worden,[1065] ohne dass die dort aufgeführten, auch an anderer Stelle erwähnten Punkte *„CO_2-Emissionen, Off-Cycle-Emissionen und in Verdachtsfällen Nachprüfung, ob entsprechende Cycle-Beating-Maßnahmen eingesetzt worden sind“* damit vollständig aus dem Konzept entfernt worden seien.[1066] Mit diesem umfassenden Konzept sei man in die Gespräche mit dem Bundesverkehrsministerium gegangen, und am Ende sei dann auch ein Konzept umgesetzt worden, *„das alles so weit als möglich umfasste“*.[1067] Die CO_2-Emissionen seien im Rahmen des sich anschließenden BASt-Projektes gemessen worden, die Off-Cycle-Emissionen in dem parallel dazu durchgeführten UBA-Forschungsvorhaben.[1068]

In Bezug auf den Konzept-Punkt *„In Verdachtsfällen: Überprüfung, ob Einrichtungen der Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)“* hat der Zeuge in seiner Vernehmung Folgendes ausgeführt:

> *„Im Hinblick auf diese Verdachtsfälle kamen wir nie zu diesem Punkt, das zu diskutieren. Wir hatten im Rahmen des Forschungsvorhabens immer eine finanzielle Reserve für entsprechende Zusatzmessungen. Der Verdachtsfall ist aber nie aufgetreten; das heißt, eine Diskussion dahin gehend, ob in solchen Verdachtsfällen eine Nachforschung durchzuführen ist, ist letztendlich nie zur Anwendung gekommen. Wir hatten aber ausgehend von den Ursprungsdiskussionen das Regelwerk als Basis; das Regelwerk sieht kein Messverfahren zu Abschalteinrichtungen vor. Insofern war mit der Fokussierung auf das Regelwerk auch quasi das Messverfahren, der Neue Europäische Fahrzyklus, festgelegt. Darüber hinausgehend hatten wir nichts auf der Pfanne, um das mal flapsig zu sagen.“*[1069] *„Aber“*, so der Zeuge weiter, *„es gab keine Diskussionen dazu, dass jemand gesagt hat: Ich möchte das nicht haben. Aber ein Verdachtsfall ist nie aufge-*

[1058] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 40.

[1059] Ebd., S. 42.

[1060] Ebd., S. 40 f.

[1061] Ebd., S. 41.

[1062] Ebd., S. 41.

[1063] Ebd., S. 58.

[1064] Ebd., S. 41.

[1065] Ebd., S. 41, 44, 58.

[1066] Ebd., S. 63 f.

[1067] Ebd., S. 64.

[1068] Ebd., S. 45, 58 f., 64.

[1069] Ebd., S. 58 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *treten. Das heißt, wir hatten nie einen Hinweis zum Einsatz entsprechender Abschalteinrichtungen, und entsprechend konnte einem Verdacht auch nicht nachgegangen werden.“*[1070] *„Wir hätten sicher zu einem entsprechenden Zeitpunkt, wenn wir Verdachtsfälle gehabt hätten, uns darüber Gedanken gemacht, wie wir damit umgehen müssen und können, aber wir kamen nie zu einem Verdachtsfall. Also wir, vonseiten des Umweltministeriums hätten das in jedem Fall gemacht.“*[1071]

Überhaupt habe er vor dem Bekanntwerden des VW-Skandals im September 2015 niemals einen Hinweis darauf erhalten, dass einige Autohersteller unzulässige Abschalteinrichtungen verwendeten.[1072] Bekannt gewesen sei die sogenannte Zykluserkennung, also das Erkennen der Laborumgebung durch das Fahrzeug. Dies sei sogar technisch notwendig gewesen, um ein Fahrzeug in einer Testumgebung, im Labor, überhaupt betreiben zu können.[1073] Beispiele seien Fahrzeuge mit Vierradantrieb beim Test auf der Zweiradrolle oder das Öffnen der Motorhaube während des Tests.[1074] Illegale Abschalteinrichtungen, wie sie heute bekannt seien, seien *„[m]it dem Design und mit den Vorgaben des europäischen Regelwerks“* damals hingegen *„nicht zu finden“* gewesen:

> *„Es gab damals weder die notwendigen Messverfahren noch die entsprechende Erfahrung zur Analyse im Hinblick auf die Kombination von Fahrzeugverhalten und entsprechenden Emissionen und einer entsprechenden Software. […] Es waren aber auch damals im Regelwerk – und das ist bis heute der Fall, muss man an dieser Stelle erwähnen – keine Verfahren verfügbar, mit denen man eine entsprechende Abschalteinrichtung hätte finden können, rechtssicher nachweisen können.“*[1075]

Aussagen der Deutschen Umwelthilfe, dass es *„technisch möglich ist, dass Kraftfahrzeuge mit Zykluserkennungen ausgestattet werden und dass diese möglicherweise auch in Kombination mit einer entsprechenden Software gestellt werden können“*, seien *„als Vorwurf formuliert worden […], ohne einen konkreten Hinweis oder Beweis zu enthalten.“*[1076] Im Übrigen sei es, wenn entsprechende konkrete Hinweise vorlägen, Aufgabe der zuständigen Typgenehmigungsbehörde zu bewerten, *„ob es eine Zykluserkennung ist, ob es eine zulässige oder eine unzulässige Abschalteinrichtung ist.“* Hierauf habe man die Deutsche Umwelthilfe seitens des Bundesumweltministeriums denn auch hingewiesen, als diese mit ihren Vorwürfen direkt an dieses herangetreten sei.[1077]

Die während der Feldüberwachungsprojekte des UBA festgestellten Grenzwertüberschreitungen außerhalb des NEFZ, die im Handbuch für Emissionsfaktoren ihren Niederschlag gefunden hätten, seien *„für die Experten, die in den entsprechenden Arbeitsgruppen und Gremien waren, nach allem, was ich weiß, immer technisch-physikalisch nachvollziehbar“* und damit ebenfalls kein hinreichender Anhaltspunkt für das Vorhandensein von illegalen Abschalteinrichtungen gewesen.[1078]

Der Zeuge ist in seiner Vernehmung schließlich zu zwei in den Akten befindlichen E-Mails eines UBA-Mitarbeiters vom 15. Juli 2015 befragt worden, die letzterer im Rahmen der Zuarbeit zur Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage an den Zeugen geschrieben hatte.[1079]

Die Frage 13 der parlamentarischen Anfrage[1080], zu der der UBA-Mitarbeiter Stellung nehmen sollte, lautete: *„Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über den Einsatz von ‚Abschalteinrichtungen‘ in Neuwagen vor?“*. In seiner ersten E-Mail, die 9:21 Uhr, verschickt wurde, schrieb der UBA-Mitarbeiter hierzu:

[1070] Ebd., S. 59.

[1071] Ebd., S. 67.

[1072] Ebd., S. 38.

[1073] Ebd., S. 38, 54.

[1074] Ebd., S. 66 f.

[1075] Ebd., S. 45.

[1076] Ebd., S. 64.

[1077] Ebd., S. 65.

[1078] Ebd., S. 67.

[1079] Ebd., S. 68 f.

[1080] Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/5542 vom 3. Juli 2015.

> *„[D]em UBA liegen leider keine expliziten Erkenntnisse über den Einsatz von ‚Abschalteinrichtungen' in Neuwagen vor. Es wurden hierzu keine Forschungsvorhaben vergeben." „Es gibt jedoch Vermutungen seitens des TÜVs, dass solche Einrichtungen zum Erreichen der Schadstoffgrenzwerte bei der Typprüfung genutzt werden."* [1081]

Auf dem in den Akten befindlichen Ausdruck dieser E-Mail findet sich eine handschriftliche Notiz des Zeugen, in der es heißt, dass *„im Nachgang zur E-Mail"* mit dem UBA-Mitarbeiter telefoniert worden sei. Dabei, so heißt es in der Notiz,

> *„wurde festgestellt, dass es keine (belastbaren) Hinweise für d. Einsatz entsprechender Einrichtungen gibt, die ein Handeln ermöglichen würden. UBA hat daraufhin seine Antwort nochmals präzisiert um Irritationen über mögl. Erkenntnisse zu vermeiden."* [1082]

Der Mitarbeiter des UBA rief seine E-Mail neun Minuten nach deren Versendung zurück.[1083] Die neue Antwort des UBA, die um 9.30 Uhr an den Zeugen versendet wurde, lautete:

> *„[D]em UBA liegen leider keine expliziten belastbaren Erkenntnisse über den Einsatz von ‚Abschalteinrichtungen' in Neuwagen vor. Es wurden hierzu keine Forschungsvorgaben vergeben."* [1084]

Der Hinweis auf Vermutungen des TÜVs fehlt. Bereits 9:35 Uhr schrieb der Zeuge seinen mit der Beantwortung der parlamentarischen Anfrage befassten Kollegen in den anderen Ministerien dann Folgendes:

> *„[Z]u Frage 13 ergibt sich meines Erachtens aufgrund der Rückmeldungen der Ressorts (BMUB dazu ebenfalls Fehlanzeige) und Behörden folgende Antwort: […] Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor."*[1085]

Genau so wurde die Frage dann auch von der Bundesregierung beantwortet.[1086]

Der Zeuge ist in seiner Vernehmung gefragt worden, welche *„Irritationen über mögl. Erkenntnisse"* in der Telefonnotiz auf der ersten E-Mail gemeint gewesen seien und ob er die in dieser E-Mail angesprochenen *„Vermutungen seitens des TÜVs"* mit dem UBA-Mitarbeiter erörtert habe. Hierzu hat der Zeuge erklärt, dass es ihm *„einfach um eine sachliche Darstellung"* gegangen sei. Er könne sich aber nicht mehr *„explizit"* an diese parlamentarische Anfrage und auch nicht mehr an das Telefonat mit dem UBA-Mitarbeiter erinnern. Er könne sich das nur so erklären, dass es

> *„um die, sagen wir mal, emotionale Komponente der Antwort des Umweltbundesamtes ging, dass leider keine Informationen vorliegen."* [1087]

Die Diskussion mit dem UBA-Mitarbeiter sei in jedem Fall daraufhin ausgerichtet gewesen, *„den Sachverhalt noch mal klarzustellen"*.[1088]

5. Zeuge Hubert Steinkemper

Der Zeuge *Steinkemper* war im Bundesumweltministerium von 1999 bis 2009 Leiter der Unterabteilung IG I „Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr" sowie von 2009 bis zu seiner Pensionierung Ende Au-

[1081] MAT A BMUB-2-1, Ordner 7, Bl. 242 (Unterstreichungen im Original).

[1082] MAT A BMUB-2-1, Ordner 7, Bl. 242 (Unterstreichungen im Original).

[1083] MAT A BMUB-2-1, Ordner 7, Bl. 243.

[1084] MAT A BMUB-2-1, Ordner 7, Bl. 368 (Unterstreichung im Original).

[1085] MAT A BMUB-2-1, Ordner 7, Bl. 398.

[1086] BT-Drs. 18/5656, S. 5.

[1087] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 69.

[1088] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 69.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gust 2013 Leiter der übergeordneten Abteilung IG „Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit“.[1089] Er war damit Vorgesetzter des Zeugen *Dr. Eberhardt*, der im Referat IG I 6 tätig war.

In seiner Vernehmung hat er zum UBA-Feldüberwachungskonzept 2007/2008 erklärt, dass die (umfassende) Konzeptfassung vom 20. März/4. April 2008 aus seiner Sicht, wie auch aus der des Abteilungsleiters *Prof. Dr. Lahl* und des zuständigen Referates IG I 6, *„noch überarbeitungsbedürftig und präzisierungsbedürftig […], teilweise auch kürzungsbedürftig“* gewesen sei:

> *„[Da] standen zum Beispiel Dinge drin, wo man sich sagt, sich gefragt hat: Warum wird das alles dargelegt? Das ist doch allen bekannt; das ist die Gesetzeslage; das sind die Umstände, die tatsächlichen technischen Umstände, die so eigentlich in einem Konzept, welches nach vorne blickt und die Dinge voranbringen will, entbehrlich sind.“*[1090]

Dabei habe im Hintergrund die Überlegung gestanden, dass für die Feldüberwachung eigentlich das Verkehrsressort federführend gewesen sei und dass es „keine Selbstverständlichkeit“ sei, als nur mitwirkendes Ressort ein federführendes Ressort für die Durchführung des Vorhabens zu begeistern:

> *„[S]o ein Konzept läuft nur, wenn es möglichst stringent, klar und mit klaren, einfachen Linien verabredet wird.“*[1091]

Deshalb habe man das Konzept gestrafft und z. B. auch den darin enthaltenen Finanzierungsvorschlag des UBA herausgenommen. Dessen Gedanke einer gebührenfinanzierten Feldüberwachung sei *„zwar abstrakt-generell eine sehr gute Idee“* gewesen, aber wenn man versucht hätte, diese zu verwirklichen, dann würde man, *„etwas überspitzt formuliert [,] wahrscheinlich heute noch an der Umsetzung oder Implementierung des Konzepts arbeiten.“*[1092]

Was die ausführliche Passage zum Cycle Beating in der Konzeptfassung vom 20. März/4. April 2008 angehe, so sei dort lediglich *„eine technische abstrakt-generelle Möglichkeit“* dargestellt worden. Er habe keinen *„Hinweis oder eine Idee oder einen Verdacht“* gehabt, dass hiervon tatsächlich auch Gebrauch gemacht werde. Es sei ihm auch *„nach wie vor unverständlich, dass tatsächlich, wie wir jetzt wissen, von einer solchen Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, und zwar – hinzukommend – von dem zweitgrößten Automobilhersteller der Welt.“*[1093] Aus seiner Sicht, so der Zeuge an einer anderen Stelle,

> *„gab es keine Hinweise, weder belastbare noch nicht belastbare, sondern es gab nur eine Aussage: Es gibt eine technische Möglichkeit, eine solche Vorrichtung zu konstruieren.“*[1094]

Der Umstand, dass es sich lediglich um eine abstrakte Möglichkeit gehandelt habe, sei auch der Grund dafür gewesen, dass die Passage zum Cycle Beating zwar nicht komplett aus dem Konzept gestrichen, aber doch modifiziert worden sei, denn:

> *„Eine staatliche Stelle, auch die Bundesregierung, ist aus meiner Sicht nicht besonders gut beraten, wenn sie in einer Situation, wo sie von einer abstrakt-generellen Möglichkeit erfährt, dass man solche Software entwickeln könnte, das in einer Weise publiziert, präsentiert oder in ein Konzept hineinschreibt, welche den Schluss jedenfalls nicht ausschließen würde oder gar nahelegen würde, dass es da einen begründeten Anlass oder einen Hinweis gebe, was es, wie gesagt, aus meiner Sicht absolut nicht gab. Wenn wir das nämlich anders gemacht hätten und diese Interpretationsmöglichkeit vermittelt hätten und da nichts dran gewesen wäre oder jedenfalls der Nachweis nicht hätte erbracht werden können, dann hätten sich die Bundesregierung und insbesondere die Abteilung IG und die maßgeblichen Bearbeiter voraussichtlich sehr schnell in einer sehr schwierigen oder unangenehmen Lage befunden so nach dem Motto: Wie kommt ihr*

[1089] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 75.

[1090] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 79.

[1091] Ebd., S. 82.

[1092] Ebd., S. 82.

[1093] Ebd., S. 80.

[1094] Ebd., S. 92.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eigentlich dazu, so etwas in die Welt zu setzen – in Anführungsstrichen formuliert: in die Welt zu setzen –, obwohl es keinerlei präzisen, konkreten, wie auch immer gearteten Hinweis gibt?"[1095]

Deshalb habe man mit *„solchen Äußerungen, die als Verdacht interpretiert werden können, äußerst vorsichtig"* umgehen wollen, weshalb man die Formulierung zum Cycle Beating gewählt habe, die letztlich in der Endfassung des Konzepts gewesen sei. Diese

„ist bezogen auf Verdachtsfälle. Dann ist der Punkt angesprochen worden, er ist öffentlich geworden – dass es eine solche Möglichkeit gibt –, aber konditioniert durch den Fall eines entsprechenden Verdachts, und davon gab es keinen zu dem damaligen Zeitpunkt."[1096]

Der Zeuge ist in seiner Vernehmung mit dem Kurzbericht über ein Gespräch der Parlamentarischen Staatssekretärin *Heinen-Esser* mit *Jürgen Resch* von der Deutschen Umwelthilfe konfrontiert worden, das im April 2012 stattgefunden hatte.[1097] In einem Kurzbericht vom 24. April 2012 hatte dessen Verfasser, *Dr. Zierock*, Referent im Referat IG I 6 des Bundesumweltministeriums, dazu Folgendes geschrieben:

„Herr Resch problematisierte […] [d]en immer größer werdenden Abstand zwischen im NEFZ gemessenen spezifischen und den tatsächlichen spezifischen CO2-Werten bei Pkw. Er warf der Industrie planmäßige ‚cycle beating' Maßnahmen vor. Er beklagte, dass in D. – im Gegensatz zu anderen EU-MS – staatliche Stellen die angegebenen CO2-Werte nicht stichprobenartig nachmessen und zu große Abweichungen (>10 %) strafrechtlich verfolgen. Ich wies darauf hin, dass wir grundsätzlich seine Sorgen teilen, erwähnte dann die laufenden Bemühungen des BMVBS/BMU, die NEFZ-Messwerte näher an die Realwerte heranzuführen. Frau PSt Heinen-Esser zeigte großes Interesse und bat um einen Sachstandsbericht."[1098]

Der Zeuge hat hierzu erklärt, dass er bei dem Gespräch nicht persönlich anwesend gewesen, ihm aber darüber berichtet worden sei. Man habe den Hinweis auf planmäßige Cycle-Beating-Maßnahmen zum Anlass genommen nachzufragen:

„Wir haben die Sache nicht auf sich beruhen lassen, sondern haben natürlich weitergefragt: Was gibt es da? Wie muss man das verstehen? - Und nach meiner Erinnerung ist keine Konkretisierung vorgenommen worden, sodass es in dieser vagen Situation geblieben ist." [1099]

Er habe nicht persönlich nachgefragt, sondern seine Mitarbeiter gebeten, dem unter Fachkollegen nachzugehen. Diese Nachforschungen hätten aber keine weiteren Folgen gehabt.

6. Zeuge Prof. Dr. Uwe Lahl

Der Zeuge *Prof. Dr. Lahl* war im Bundesumweltministerium von2007 bis 2009 als Leiter der Abteilung IG „Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit" tätig[1100] und als solcher Vorgesetzter der Zeugen *Steinkemper* und *Dr. Eberhardt*.

In seiner Vernehmung hat der Zeuge zunächst die politischen Hintergründe der Entstehung des 2007/2008 entwickelten UBA-Feldüberwachungskonzeptes näher erläutert:

„[W]ir hatten in der Zeit 2006, 2007 erhebliche mediale öffentliche Diskussionen über Defizite rund um das Thema ‚Umwelt und Kraftfahrzeuge'. Das war einerseits das Thema ‚Nachrüstkits', also Nachrüstfilter und deren Zuverlässigkeit, Partikelfilternachrüstung beispielsweise. Es gab eine Diskussion über die Dauerhaltbarkeit der vorhandenen Abgasreinigungssysteme. Auch das Thema ‚Off-Cycle Emission' spielte eine Rolle, also die Fragestellung, was die Pkw

---

[1095] Ebd., S. 80 f.

[1096] Ebd., S. 81.

[1097] Ebd., S. 92 ff.

[1098] MAT A BMUB-2-2, Ordner 122, Bl. 236.

[1099] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 92 f.

[1100] MAT A BMUB-1, Ordner 1, Bl. 1-4.

> *insbesondere außerhalb dieses NEFZ-Testzyklus zusätzlich oder verstärkt emittieren, und dann das Thema ‚Verbrauch und CO_2', diese Abweichung, die natürlich auch jeder Verbraucher bemerkte, zwischen dem, was die Industrie angab, und dem, was dann im Realbetrieb verbraucht bzw. emittiert wurde. Und das Thema ‚Cycle Beating' tauchte auch damals unter dieser Begrifflichkeit auf. Heute würde man ja eher von ‚Defeat Devices' sprechen. […] Ein Problem, was wir damals hatten, war, dass man solche Vermutungen oder Behauptungen oder solche Probleme letztlich nur lösen kann, wenn man den Nachweis geführt hat, dass es diese Abweichung beispielsweise auch im Realbetrieb wirklich gibt. Das heißt, man kommt um die Beweisführung nicht herum, zumindest wenn man für die Bundesregierung bzw. für ein Ministerium agiert. Da hat es beispielsweise die NGO leichter. Deswegen mussten wir ein Untersuchungsprogramm uns konzipieren."*[1101]

Ein weiteres politisches Problem sei dabei gewesen, dass *„wir […] gar nicht zuständig […] für die allermeisten dieser Fragen [waren]."*[1102] Für das *„Thema ‚Kfz-Zulassung' oder auch Mängel in dem Bereich"* beispielsweise sei das Bundesverkehrsministerium zuständig gewesen.[1103]

> *„Aber diese politischen Probleme, die landeten alle bei uns, beim Umweltministerium, und zum Teil auch direkt bei der Person meines Ministers. Also mussten wir was tun: ein Messprogramm. Das war so quasi die Geburtsstunde dieser Feldüberwachung […]."*[1104]

Da er damals aber der Meinung gewesen sei, *„dass es nicht ginge, eine Untersuchung durchzuführen in einem Zuständigkeitsbereich eines anderen Ministers und, wenn dann was rauskommt, was vielleicht nicht so erfreulich ist, dann meinen Minister in Stellung zu bringen gegen einen anderen Minister, der aus der gleichen Partei kommt"*, sei die Lösung gewesen, die Untersuchung zusammen mit dem Bundesverkehrsministerium durchzuführen. Dabei sei man aufgrund von Erfahrungswerten davon ausgegangen,

> *„dass so eine Untersuchung, die gegebenenfalls irgendwas herausbringt, was nicht so toll ist für die Automobilindustrie, vom damaligen Verkehrsminister mit sehr spitzen Fingern angefasst worden wäre […]."*[1105]

Deshalb sei man zu dem Ergebnis gekommen:

> *„Wir müssen diese Untersuchung selbst konzipieren – möglichst konkret, möglichst detailliert – und dann dem Verkehrsministerium zur Verfügung stellen, es mit dem Verkehrsministerium bereden und versuchen, das Verkehrsministerium zu überzeugen, mit uns zusammen diese Untersuchung durchzuführen."* [1106]

Vor diesem Hintergrund seien die Beauftragung des UBA mit der Entwicklung eines Feldüberwachungskonzeptes und die verschiedenen Änderungen, die an den vorgelegten Fassungen vorgenommen worden seien, zu sehen. [1107]

Hierbei sei das Thema Cycle Beating keineswegs, wie der Zeuge betont hat, aus dem UBA-Feldüberwachungskonzept herausgestrichen worden, denn es sei in der an das Bundesverkehrsministerium übermittelten Endfassung weiterhin als einer der Untersuchungsbereiche enthalten gewesen und habe *„natürlich auch in der Folge bei den Diskussionen mit dem Verkehrsministerium eine Rolle"* gespielt.[1108] Wer den

---

[1101] *Prof. Dr. Lahl*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 98.

[1102] Ebd., S. 98.

[1103] Ebd., S. 98 f.

[1104] Ebd., S. 99.

[1105] Ebd., S. 99.

[1106] Ebd., S. 99.

[1107] Ebd., S. 99.

[1108] Ebd., S. 99.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Begriff der Tretmine im Zusammenhang mit dem Konzept eingeführt habe, wisse er nicht mehr; sein Sprachgebrauch sei es nicht.[1109] Die Kürzungen des Konzepts vom 20. März/4. April 2008 hätten ihren Grund jedenfalls darin gehabt, dass man den Plan gehabt habe, die Kollegen vom Bundesverkehrsministerium von einer gemeinsamen Untersuchung auf der Grundlage des Konzeptes zu überzeugen. Da man bei diesen *„mit Skepsis gerechnet“* habe, seien *„Vorschläge, die eher das Verkehrsministerium verschreckt hätte und ihnen zum Teil sogar Vorwände geliefert hätten, diese Untersuchung nicht durchzuführen“*, gestrichen und mündlich erörtert worden. Dazu hätten beispielsweise die Ausführungen zu den Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Testfahrzeugen gehört wie auch die zu den Defiziten bei bestimmten Messvorschriften auf europäischer Ebene und zur Deckung der Kosten.[1110]

Zu der Frage, ob es damals tatsächlich Hinweise auf Cycle Beating gegeben habe, hat der Zeuge weiterhin Folgendes ausgeführt:

> *„Wir hatten […] damals einen Verdacht, dass da was ist. Woher kam der Verdacht? Also, was mich betrifft: Ich hatte keine Informationen aus der Automobilindustrie. Das, was wir wussten, waren Behauptungen, die kamen aus der NGO-Szene und auch aus unserer nachgeordneten Behörde, dem Umweltbundesamt, […]“*[1111]

„Der Verdacht“, so der Zeuge auf Nachfrage,

> *„war, das, was ich eben beschrieben habe: Cycle Beating. Das heißt, das Kraftfahrzeug erkennt den Prüfzustand und verändert die Abgasreinigung.“*[1112]

Ferner hat er dazu erklärt:

> *„Es waren aber zu dem damaligen Zeitpunkt keinerlei Beweise vorhanden. […] Wir hatten keine direkten Beweise – die hätte man ja nur aus der Automobilindustrie selbst bekommen können –, und wir hatten leider auch keine Vorschläge, wie man eine Beweiskette aufbaut, also eine Untersuchung durchführt, um nachzuweisen, dass solche Einrichtungen im Automobil vorhanden sind. Und ohne einen Vorschlag, wie man das dann nachweisen kann, können Sie nichts nachweisen. […] Also, aus unserem Haus hätte diese Expertise nicht kommen können. Wir sind gut im Ausdenken von Gesetzen, Verordnungen, politischen Prozessen usw., Verhandlungen; aber so ein Testsystem sich auszudenken, das ist uns nicht möglich. […] Diese Expertise ist sicherlich im nachgeordneten Expertenkreis, nachgeordneten Behördenkreis – ich weiß es nicht – möglicherweise vorhanden, weil dort gibt es zumindest solche Prüfingenieure usw. Also, ich nenne das Kraftfahrt-Bundesamt, die BASt. […] Wenn die [die Kollegen im Umweltbundesamt] was […] hätten vorschlagen können, wenn ihnen eine Idee gekommen wäre, wie man diesen Nachweis führt, sie hätten uns das sicher aufgeschrieben, und wir hätten es, meine Damen und Herren, dann auch gemacht; wir hätten es dann auch durchgeführt, diese Untersuchung.“*[1113]

Auf die Nachfrage, welches Gewicht er dem Cycle-Beating-Verdacht damals beigemessen habe, hat der Zeuge erklärt:

> *„Ich war da nicht allein bei der Einschätzung, dass das eine abenteuerliche Geschichte ist – damals. Also, meine ganze Abteilung hatte in den Gesprächen, die wir geführt hatten, die gleiche Einschätzung. Aber ich habe mir damals schon gedacht: Verdammte Hacke, so was kann sich doch nicht das Umweltbundesamt ausdenken. Da muss man so viel Fantasie haben. Das ist so eine abenteuerliche Geschichte. Da muss irgendwas auch von der Automobilindustrie gekommen sein. Da kann vielleicht ein Whistleblower gewesen sein – das ist alles Spekulation –, und deswegen musst du das ernst nehmen.“*[1114]

[1109] Ebd., S. 102.

[1110] Ebd., S. 104.

[1111] Ebd., S. 99.

[1112] Ebd., S. 107.

[1113] Ebd., S. 100.

[1114] Ebd., S. 103.

Entsprechend habe man dies in das Konzept mit aufgenommen.[1115] Was man aber nicht *„hinbekommen“* habe, so der Zeuge weiter, sei ein *„Nachweisverfahren“* gewesen, *„um festzustellen, ob diese Technik, also diese Abschalteinrichtungen im Automobil verbaut sind.“*[1116] Die Untersuchungen, die man insoweit heute durchführe oder die das Kraftfahrt-Bundesamt bzw. das Bundesverkehrsministerium in den letzten Monaten gemacht habe,

> *„[d]as war uns alles damals nicht bekannt. Wir haben da keinen Pack-an gefunden, also weder das Kraftfahrt-Bundesamt, vermute ich mal – sonst hätten die das nämlich selber untersucht –, noch im Umweltbundesamt noch in meinem Bereich.“*[1117]

„Aber“, so der Zeuge an anderer Stelle,

> *„für mich ist das, was in diesem Untersuchungsprogramm steht, ein Hinweis.“*[1118]

Zu der Frage, wie der Cycle-Beating-Verdacht an ihn herangetragen worden sei, hat der Zeuge erklärt:

> *„Ich habe mündlich diese Behauptung aus der NGO-Szene erfahren und auch von Mitarbeitern oder von einem Mitarbeiter – oder Mitarbeitern, ich weiß es nicht mehr genau; ich glaube, von einem Mitarbeiter – des Umweltbundesamtes, das heißt auf der Tonstrecke, nach dem Motto: Herr Lahl, wissen Sie eigentlich, dass das und das und das und das ist? - Nicht mehr und nicht weniger. […] Aber es gibt nichts und es gab nichts Belastbares, und ich kann mir auch nicht vorstellen - weil wir haben da ja drüber gesprochen -, dass das bei mir in der Abteilung geheim war, sondern wir haben darüber gesprochen. Wir haben ja auch darüber gesprochen, dass das also eine Räuberpistole ist, diese Behauptung. […] Ich habe im Übrigen keine einzige Information, meiner Erinnerung nach, aus der Automobilindustrie gehabt. Ich kann mir – wie gesagt, ich wiederhole mich – nur vorstellen, dass diese Spekulationen aus der Automobilindustrie selber gekommen sind; aber mehr weiß ich nicht.“*[1119]

Auf weitere Nachfrage zu seiner Erkenntnislage hat er Folgendes ausgeführt:

> *„Und wenn Sie jetzt Namen wissen wollen, bin ich mir nicht ganz sicher, wenn ich jetzt Personen nenne, ob meine Erinnerung mich da nicht trügt. Also, ich habe da zwei Personen in Erinnerung, aber ich würde sie ungern jetzt nennen. Vielleicht täusche ich mich. Aber Sie können sich - - Die meisten, die sich da in dieser Szene auskennen, wissen, welche Leute ich da gerade im Kopf habe.“*[1120]

Ob im Zusammenhang mit dem Cycle Beating auch von illegalen Abschalteinrichtungen gesprochen wurde, sei ihm nicht mehr präzise erinnerlich:

> *„[I]ch habe eine Erinnerung an das Thema Cycle Beating, an Gerüchte, Behauptungen, dass in irgendeiner Form die Rolle erkannt wird und dann etwas geschieht im Motor und mit der Abgasreinigung. Ob das […] illegal war oder illegal ist, das kann ich gar nicht beurteilen, weil ich gar nicht genau weiß, was da passiert ist. Das wurde mir nicht gesagt; das war auch nicht Teil der Gerüchte.“*[1121]

[1115] Ebd., S. 110.

[1116] Ebd., S. 103.

[1117] Ebd., S. 104.

[1118] Ebd., S. 111.

[1119] Ebd., S. 110.

[1120] Ebd., S. 114.

[1121] Ebd., S. 120.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7. Zeuge Jochen Flasbarth

Der Zeuge *Flasbarth* war im Untersuchungszeitraum bis 2009 Leiter der Abteilung N „Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung“ im Bundesumweltministerium, danach Präsident des Umweltbundesamtes. Seit Ende 2013 ist er Staatssekretär im Bundesumweltministerium.[1122]

In seiner Zeit als UBA-Präsident sei er durch seine Mitarbeiter darüber informiert gewesen, dass die realen CO_2- und NOx-Emissionen höher seien als die auf dem Prüfstand gemessenen. Ihm sei auch dargelegt worden, welche Lösungen verfolgt werden sollten, nämlich

> *„die Umstellung des unzulänglichen geltenden Prüfzyklus, des NEFZ, des Neuen Europäischen Fahrzyklus, auf neue Prüfverfahren, die in der Lage sind, die Realität besser und richtiger abzubilden: RDE für die Schadstoffemissionen, für die NOx-Emissionen, Real Driving Emissions – diese wurden in Brüssel verhandelt –, und der WLTP als neuer Prüfzyklus für CO_2-Emissionen, für Kraftstoffverbräuche, der bei der UNECE, der Economic Commission for Europe der UN, in Genf verhandelt wurde.“* [1123]

Mit diesem Wissen sei er vom UBA ins Bundesumweltministerium als Staatssekretär gekommen. Auch dort sei ihm von den Fachleuten dargelegt worden, dass RDE und WLTP die richtigen zielführenden Strategien seien, um die Probleme in den Griff zu bekommen. Aber:

> *„Zu keinem Zeitpunkt hatte ich als UBA-Präsident irgendwelche Hinweise auf illegales Vorgehen im Zusammenhang mit der Abgasreinigung, Abschalteinrichtungen, dass Abschalteinrichtungen widerrechtlich eingesetzt werden, um die Emissionsminderungen zu drosseln. Davon wurde mir erst im Herbst 2015 im Zusammenhang mit dem Abgasskandal etwas bekannt. […]Vom Betrug bei VW wurde im BMUB erst durch das Eingeständnis des Unternehmens VW gegenüber der EPA in den USA etwas bekannt.“*[1124]

8. Zeuge Sigmar Gabriel

Der Zeuge *Gabriel* war vom 22. November 2005 bis zum 28. Oktober 2009 Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. In seine Amtszeit fiel also die Erstellung des UBA-Feldüberwachungskonzepts aus dem Jahre 2007/2008.

Mit Blick auf den dort verwendeten Begriff Cycle Beating hat der Zeuge in seiner Vernehmung klargestellt, dass er *„erst beim Aktenstudium im Zuge der Vorbereitung auf die heutige Vernehmung“* gesehen habe, dass der Begriff dort vorgekommen sei.[1125] Auch Begriffe wie „Abschalteinrichtung“ und „Thermofenster“, die heute in aller Munde seien, hätten nach seiner Erinnerung vor dem VW-Skandal in seinen Gesprächen keine Rolle gespielt. *„Natürlich“*, so der Zeuge weiter,

> *„war mir schon in meiner Amtszeit als Umweltminister – wie übrigens vielen anderen auch – bekannt, dass es immer wieder Kritik etwa durch die Deutsche Umwelthilfe gab, die sagte, die Ergebnisse der Messungen im Labor hätten wenig mit den realen Werten zu tun. Diese Kritik war, glaube ich, auch plausibel; denn selbst die Techniker und Sachverständigen gaben zu, dass der auf europäischer Ebene definierte Laborzyklustest NEFZ, also Neuer Europäischer Fahrzyklus, genügend legale Möglichkeiten bot, um auch mit schlechteren Werten diesen Test zu bestehen. Uns war damals schon klar, dass wir hier etwas tun müssen, um die Autos insgesamt umweltfreundlicher zu machen und Schlupflöcher zu schließen. Bereits mit der Verordnung zur Einführung der Euro-5- und Euro-6-Norm vom 20. Juni 2007 wurden neue, niedrigere Grenzwerte erlassen. In der Verordnung wurden die Hersteller erstmals aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Grenzwerte auch unter normalen Fahrbedingungen eingehalten werden.“*[1126]

[1122] MAT A BMUB-1, Ordner 1, Bl. 1-4, 11-14; MAT A UBA-1, Ordner 1, Bl. 2-6.

[1123] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 125

[1124] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 124 f.

[1125] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 16.

[1126] Ebd., S. 15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Konkret gestoßen sei er auf das Problem der Abweichung der Realemissionen von den im NEFZ gemessenen Werten aber anhand einer ganz anderen Problematik, nämlich der Wirksamkeit der Nachrüstung von Rußpartikelfiltern. Hier habe es in seiner Amtszeit Ungereimtheiten gegeben, die in seinem Ministerium zu Überlegungen geführt hätten, wie diese *„in einer umfassenden Feldüberwachung überprüft werden könnten.“*[1127] Da man diese nicht im Alleingang ohne das zuständige Bundesverkehrsministerium und Kraftfahrt-Bundesamt habe machen können, habe man dem Bundesverkehrsministerium ein fertiges Konzept präsentieren wollen, um so die eigenen Vorstellungen besser umsetzen und eigene Akzente setzen zu können. Deshalb habe man das Umweltbundesamt beauftragt, ein solches Konzept auszuarbeiten. Dabei sei es in erster Linie um die Messung von Rußpartikelfiltern im Dauerbetrieb gegangen. Das sei damals das meistdiskutierte Thema in der Öffentlichkeit gewesen. *„Aber natürlich ging es letztlich auch um die Frage, wie man eigentlich die Abweichungen zwischen realem Betrieb und den Laboruntersuchungen zu bewerten hatte.“*[1128] Dass in dem Konzept schließlich auch das Thema Cycle Beating angesprochen worden sei, sei ihm damals allerdings, wie gesagt, nicht bewusst gewesen, vielmehr habe er hiervon erst durch das Studium der Akten in Vorbereitung auf seine Vernehmung durch den Ausschuss Kenntnis erlangt.[1129]

Ausdrücklich hat der Zeuge in seiner Vernehmung die in einem Presseartikel geäußerte Vermutung zurückgewiesen, *„die Politik hätte schon damals konkrete Kenntnis von illegalen Abschalteinrichtungen gehabt und wir hätten eine Aufklärung verhindert.“*[1130] Wörtlich hat er in der Vernehmung dazu ausgeführt:

> *„Das ist falsch. Was es gab, war der von der Deutschen Umwelthilfe geäußerte Verdacht, dass der Hinweis auf Ungereimtheiten bei CO2-Messungen und der Wirksamkeit von Rußpartikelfiltern existiert hat. Und genau darauf haben wir damals reagiert: Aus den Akten wird deutlich, dass die Tests zu Cycle Beating in dem Konzept der Feldüberwachung allerdings auf Wunsch des UBA und auch meines Hauses enthalten waren. Sie waren in der finalen Fassung des Konzepts als Option vorgesehen, wenn es konkrete Hinweise auf Abschalteinrichtungen bzw. auf Cycle Beating gab.“*[1131]

Zum Umsetzung des Projekts hat sich der Zeuge folgendermaßen eingelassen:

> *„Das Projekt der Feldüberwachung war von mir angeregt und vorangetrieben worden. Gemacht worden ist es dann allerdings, wenn ich das richtig weiß, erst in der Zeit, nachdem ich nicht mehr Umweltminister war. Ich kann insofern auch nichts darüber sagen, was dann dort stattgefunden hat. Ich habe zu dieser Zeit jedenfalls keine Kenntnis von illegalen Abschalteinrichtungen gehabt.“*[1132]

Und weiter:

> *„Das Projekt Feldüberwachung lief dann von 2010 bis September 2014, also nach meiner Zeit im Umweltministerium. Ich habe keine unmittelbaren Kenntnisse aus der Zeit als Umweltminister, ob Fahrzeuge damals auf Abschalteinrichtungen getestet worden sind. Erst in der Vorbereitung zur heutigen Sitzung ist in den Akten aufgetaucht, dass es keine Fahrzeuge gab, die darauf getestet wurden. Die Option darauf hatten wir allerdings damals, zu meiner Zeit, ermöglicht.“*[1133]

Auf eine entsprechende Nachfrage hin hat der Zeuge ergänzt, dass es nach seiner Erinnerung auch von dem damaligen UBA-Mitarbeiter *Dr. Axel Friedrich* keinen Hinweis auf illegale Manipulationen in Bezug auf das

---

[1127] Ebd., S. 16.

[1128] Ebd.

[1129] Ebd., S. 17.

[1130] Ebd.

[1131] Ebd.

[1132] Ebd.

[1133] Ebd.

Emissionsverhalten von Kfz an ihn als Minister gegeben habe.[1134] Entsprechendes gelte auch für *Jürgen Resch* als Repräsentanten der Deutschen Umwelthilfe. Er, der Zeuge, habe mehrfach mit Herrn *Resch* geredet.

> *„Und Herr Resch hat in den Gesprächen mit mir auf die seiner Ansicht nach offensichtlichen Fehler in diesem Messverfahren hingewiesen und die großen Differenzen zum richtigen Fahrbetrieb. Aber dass Herr Resch mir gesagt hat: Und übrigens, wir haben hier Belege dafür, dass da technisch manipuliert wird, und zwar in krimineller Weise. – Ich weiß nicht, ob Sie Herrn Resch hier gefragt haben. Also ich jedenfalls habe kein Gespräch mit ihm in Erinnerung - ich habe mehrfach mit ihm geredet –, dass er das gesagt habe.“*[1135]

F. Feldüberwachungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministeriums

Aus den Abstimmungsprozessen zwischen dem Bundesumweltministerium (seinerzeit BMU) und dem Bundesverkehrsministerium (seinerzeit BMVBS) zu dem Konzept des Umweltbundesamtes für eine erweiterte Feldüberwachung im Jahr 2008[1136] ging das gemeinsame Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (FuE) beider Ministerien „Untersuchung des Abgasverhalten von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“ unter der Federführung des BMVBS hervor. Die Inhalte wurden auf zwei Untersuchungsziele ausgerichtet, für die jeweils eigenständige Berichte erstellt wurden. Zum einen wurde das Abgasverhalten von im Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen im Rahmen einer Felduntersuchung (Teil A: „Feldüberwachung von OEM Fahrzeugen“), zum anderen die Dauerhaltbarkeit von Austausch-Katalysatoren zur Abgasnachbehandlung (Teil B: „Messung von Austauschsystemen zur Abgasnachbehandlung“) untersucht..[1137]Zur fachlichen Begleitung des Forschungsvorhabens wurde eine Lenkungsgruppe – bestehend aus Vertretern des BMVBS (Zeuge *Redmann*), BMU (Zeuge *Dr. Eberhardt*), BASt (Zeuge *Dr. Bugsel*), KBA (Zeuge *Maag*) und UBA (Zeuge *Mönch*) – eingerichtet, die alle wesentlichen Entscheidungen innerhalb des Vorhabens gemeinsam vorbereitete und traf.[1138]

Mit Erlass vom 25. September 2008 wurde die BASt vom Bundesverkehrsministerium mit folgenden Aufgaben betraut.

> *„[…]*
>
> – *Fachliche Beratung des BMVBS und Teilnahme an der Lenkungsgruppe sowie bei Bedarf an anderen projektrelevanten Sitzungen*
>
> – *Abstimmung eines Projektkonzeptes und Erarbeitung einer Leistungsbeschreibung*
>
> – *Ausschreibung, Vergabe und Abwicklung des Projektes*
>
> – *Bindegliedfunktion zwischen Auftragnehmer und BMVBS bzw. Lenkungsgruppe*
>
> – *Fachliche Betreuung des Projektes, in Abstimmung dem BMVBS, Referat S34 bzw. der Lenkungsgruppe*
>
> *Die (politische) Bewertung der Ergebnisse, Schlussfolgerungen aus diesen sowie mögliche Veröffentlichungen erfolgen durch BMVBS und BMU unter Beteiligung der Lenkungsgruppe.“*[1139]

[1134] Ebd., S. 29.

[1135] Ebd., S. 29; ähnlich S. 32.

[1136] Siehe E. IV. 2.

[1137] MAT A BASt-2-2, Ref. Z5, Ordner 5, Bl. 98.

[1138] MAT A BASt-2-2, Ref. Z5, Ordner 5, Bl. 252 f.

[1139] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 16-1, Bl. 51.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bestätigt wird diese Aufgabenzuweisung an die BASt durch die Aussage des Zeugen *Dr. Bugsel*, wonach es Aufgabe der BASt bei dem Feldüberwachungs-Projekt gewesen sei,

„die Leistungsbeschreibung zu erstellen und die Bindegliedfunktion zwischen Forschungsnehmer und der Lenkungsgruppe“ wahrzunehmen *„und eben das Projekt auch zu betreuen und eben auch die Berichte dann abzunehmen usw. […] Es war auch in dem Erlass, den wir seinerzeit bekommen hatten, dass Bewertungen, die sich aus dem Vorhaben ergeben, insbesondere von den Ressorts vorgenommen werden.“*[1140]

Schließlich habe die BASt zusammen mit der Lenkungsgruppe auch kontrollieren sollen, ob alle Punkte abgearbeitet worden seien.[1141]

Das Vorhaben wurde von der BASt im Juni 2009 im Rahmen eines EU-weiten offenen Vergabeverfahrens ausgeschrieben.[1142] Der TÜV Nord hat zusammen mit dem ADAC als Unterauftragnehmer den Zuschlag zur Durchführung des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens erhalten.

I. Genese des Forschungsvorhabens „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen“ in den Jahren 2008 und 2009

Gegenstand der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses über das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Feldüberwachung (FÜ) waren zunächst dessen Entstehung aus dem Konzept des Bundesumweltministeriums zu einem erweiterten Feldüberwachungsprojekt im Jahr 2008 und die Begleitumstände.

1. Konzeptentwurf für eine erweiterte Feldüberwachung durch das UBA

Mit dem gemeinsamen FuE wurde eine erweiterte, institutionalisierte Feldüberwachung im Verkehr befindlicher Fahrzeuge angestrebt.

a) Bearbeitungsverlauf des Konzeptentwurfs des UBA für eine erweiterte Feldüberwachung im Bundesumweltministerium

Das erste Konzept zu Ziel und Methode skizzierte das BMU 2008 in einer Vorlage für den Umweltminister zum Sachstand. In seiner Vorlage führte der zuständige Referent im damaligen BMU, der Zeuge *Dr. Eberhardt*, im August 2008 aus, die

> *„rechtliche Grundlage einer Feldüberwachung (FÜ) für Kraftfahrzeuge sowie die Verpflichtung für die Hersteller ist in den Abgasrichtlinien der EU für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (70/220/EWG, in der Fassung 98/69/EG) sowie für schwere Nutzfahrzeuge (88/77/EWG, in der Fassung 1999/96/EG, bzw. 2005/55/EG) gegeben [sic!]. Auch in den neuen EU-Verordnungen zur Typgenehmigung (Euro 5/6 Pkw und leichte Nutzfahrzeuge sowie Euro VI für schwere Nutzfahrzeuge) stellt die FÜ ein wesentliches Element dar.*
>
> *Die Anforderungen der europäischen Richtlinien richten sich primär an den Fahrzeughersteller, verlangen allerdings auch Maßnahmen von Seiten des Kraftfahrt-Bundesamts (KBA). Das KBA hat u. a. eine Validierung der vom Hersteller durchgeführten Testreihen durchzuführen. Das KBA hat im Rahmen einer Arbeitsgruppe einen Leitfaden zur Umsetzung der Richtlinienanforderungen zur FÜ erarbeitet. Anhand dieses Leitfadens wird nach Angaben des KBA die FÜ durch das KBA durchgeführt. […] Die Fahrzeughersteller, also nicht das KBA, sind seit dem 01.01.2001 nach EU-Recht zur Durchführung der Feldüberwachung für in Verkehr befindliche Fahrzeuge verpflichtet und vermessen hierzu im Feld befindliche Fahrzeuge. Die Ergebnisse melden die Hersteller dem KBA. Das KBA prüft die Angaben der Hersteller und entscheidet, ob weitere Untersuchungen durchzuführen sind.*

[1140] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 4.

[1141] Ebd., S. 5

[1142] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 332 f.

Die Formulierungen in der Richtlinie 70/220/EWG (Euro 3 und 4 für Pkw) machen keine eindeutigen Vorgaben zum Umfang der FÜ, z. B. zur Anzahl der Kontrollen pro Jahr, und es gibt auch keinen ausdrücklichen Zwang, seitens der Behörden tätig zu werden. Stellt die Typgenehmigungsbehörde jedoch fest [oder wird ihr mitgeteilt], dass die Übereinstimmung eines in Betrieb befindlichen Fahrzeugtyps nicht zufrieden stellend ist, so ist sie gehalten, weitergehende Prüfungen zu veranlassen. […]

2. Durchführung einer „erweiterten" institutionalisierten FÜ

BMU strebt eine umfassende FÜ an. Dabei geht es insbesondere um die Überprüfung der Einhaltung vorgeschriebener Grenzwerte und die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen im Felde. […] UBA hat auf Wunsch von BMU und BMVBS seine Vorstellung zur Durchführung einer FÜ ausführlich in einem Bericht zusammengetragen, der die Grundlage für die weiteren Diskussionen bilden soll. Der UBA-Bericht wurde BMVBS mit der Bitte um kurzfristige Prüfung und Einladung zu einem Gespräch mit KBA und UBA am 28.7.2008 zugeleitet.

BMU und BMVBS haben auf UAL-Ebene Folgendes vereinbart:

Die Effektivität der bisherigen FÜ durch die Hersteller einschließlich der Identifizierung etwaiger ‚Lücken' wird kurzfristig von BMVBS und BMU gemeinsam mit KBA und UBA untersucht. […] Infolge dieser Analyse werden Nachprüfungen durchgeführt. Nach Abschluss dieser weiteren Untersuchungen im Feld ist auf der Basis der Ergebnisse zu entscheiden, ob und in welchem Umfang eine weitergehende FÜ (= über die bisherigen Arbeiten der Hersteller und des KBA hinaus) dauerhaft durchzuführen ist."[1143]

Die Kritik an der Rechtslage für Konformitätsprüfungen von Fahrzeugen im Feld[1144], die das UBA in seinem Konzeptentwurf für eine erweiterte Feldüberwachung vom 20. März bzw. 4. April 2008 geübt hatte, ging überwiegend in den vom BMU überarbeiteten Vorschlag für eine gemeinsame Feldüberwachung von BMU und damaligem BMVBS ein.[1145] Das UBA hatte etwa kritisiert, dass nach der Richtlinie 70/220/EWG in der Fassung 98/69/EG sowie der diesbezüglichen Absprache zwischen dem BMVBS, dem KBA und den Genehmigungsinhabern zunächst der Fahrzeughersteller *„sein eigenes Produkt kontrolliert oder zumindest in den Kontrollmechanismus in einer Weise eingebunden ist, die das Ergebnis weitgehend beeinflussen kann."*[1146] Die in Deutschland zuständige Typprüfbehörde, das KBA, veranlasse nur eigene Messungen, wenn ein Hersteller von sich aus Auffälligkeiten melde, was nach Kenntnis des UBA bisher nicht vorgekommen sei.[1147]

Die vom UBA in seinem Konzeptentwurf empfohlene *„Ermittlung der Schadstoffemissionen außerhalb des Prüfbereichs (off-cycle-Emissionen)"* sowie *„in Verdachtsfällen: Überprüfung, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)"*[1148], wurde in dem überarbeiteten Vorschlag des Bundesumweltministeriums für ein „*Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz*" mit zwei Spiegelstrichen unter der Überschrift: *„2.1.1 Umfang der bisher durchgeführten Feldüberwachungen"* aufgeführt.[1149] Unter dem Oberpunkt „*2.2 Neue, erweiterte Feldüberwachung*" wurde in dem vom Zeugen *Dr. Eberhardt* überarbeiteten Entwurf des UBA bei dem Unterpunkt „*2.2.1 Notwendiger Prüfumfang, Optionen*" sodann auf die unter Punkt 2.1.1 angeführten „*Ziele*" verwiesen, die die Feldüberwachung des UBA verfolge.[1150] Diesbezüglich hieß es im überarbeiteten Entwurf unter Punkt 2.2.1 zum Stichwort „*Notwendiger Prüfumfang*", dass die vorgenannten Prüfungen aus

[1143] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 200a f.

[1144] Siehe zur Rechtslage B. II. 12.

[1145] Siehe E. IV. 2.

[1146] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 37 f.

[1147] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 38.

[1148] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 39.

[1149] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142 und Bl. 178.

[1150] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den Feldüberwachungen des UBA, zu denen „*bei Verdachtsfällen die Prüfung ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind ‚cycle beating‘*“[1151], gehöre, in den Prüfumfang für die geplante erweiterte Feldüberwachung *„aufgenommen werden sollen“*.[1152]

Nicht mehr enthalten waren in der vom Bundesumweltministerium überarbeiteten Fassung des Konzeptentwurfs die im Ursprungsentwurf des UBA unter dem Punkt „*2.1.3 Defizite, nicht geregelte Bereiche*“ enthaltenen Erläuterungen der rechtlichen und technischen Defizite der nach der Richtlinie 98/69/EG durchgeführten bisherigen Feldüberwachung. Im Ursprungsentwurf hatte es dazu noch geheißen, bei Feldüberwachungen nach der Richtlinie 98/69/EG sei der Prüfumfang auf die Ermittlung der Schadstoffemissionen im Typprüfzyklus (NEFZ) und auf die Ermittlung von Verdunstungsemissionen begrenzt. Neben diesen Messdaten seien der Zulassungsbehörde von den Herstellern Angaben zum Wartungszustand, Aufzeichnungen des OBD-Systems und sonstige relevante Informationen zu liefern.[1153] Entfallen waren auch die weiteren Ausführungen zum Punkt „*Defizite und nicht geregelte Bereiche*“ der bislang vom KBA praktizierten Feldüberwachung gemäß der Rahmenrichtlinie im Ursprungsentwurf des UBA, welche (auszugsweise) lauteten:

> *„Neben diesen strukturellen Defiziten wird [bei der Feldüberwachung des KBA gemäß der Rahmenrichtlinie] ein statistisches Stichprobenverfahren zur Erkennung von Auffälligkeiten verwendet, dass dazu führen kann, dass sehr viele Fahrzeuge beschafft und gemessen werden müssen, ohne dass ein eindeutiges Ergebnis erzielt wird. […] Es ist auch nicht vorgesehen, dass nach offenkundigen technischen Auffälligkeiten sofort eine Fehleranalyse durchgeführt wird, um damit unnötigen weiteren Messaufwand zu vermeiden, auch wenn das statistische Verfahren noch keine klare Entscheidung geliefert hat.*
>
> *Aus technischer Sicht bestehen - neben einigen unzureichend definierten Details in der Richtlinie - folgende Defizite:*
>
> - *Die Überprüfung der CO2-Emissionen ist bisher nicht Gegenstand der offiziellen FÜ.*
> - *Die Emissionen außerhalb des vom Prüfzyklus abgedeckten Kennfeldbereiches werden nicht überprüft (sog. off-cvcle-Emissionen, cycle-bypass). Es ist z.B. bekannt und nachgewiesen, dass bei vielen Pkw-Typen mit Ottomotor bei höheren Lastzustanden und in höheren Geschwindigkeitsbereichen die Lambda-Regelung im Interesse einer geringfügigen Leistungssteigerung in Richtung einer Anfettung des Gemisches (Volllastanreicherung) verschoben wird, so dass die Funktion des Katalysators nicht mehr gewährleistet ist. Ähnliche Effekte des cycle-bypass, wenn auch technisch anders begründet, gibt es ebenfalls bei Pkw mit Dieselmotor.*
> - *Die moderne Fahrzeugelektronik ermöglicht es, die Fahrzeuge mit Einrichtungen“ auszustatten, die den Betrieb im NEFZ auf dem Rollenprüfstand erkennen, so dass auf ein für die Abgas- und/oder Verbrauchsmessung optimiertes Motorkennfeld umgeschaltet wird, das vom normalen Betrieb abweicht (sog. cycle-beating). Die Überprüfung, ob derartige Einrichtungen vorhanden sind, ist bisher bei der FÜ nicht vorgesehen. […]“*[1154]

b) Zeuge Dr. Eberhardt

In seiner Vernehmung hat der Zeuge *Dr. Eberhardt* dazu ausgesagt,[1155] das BMU sei der Überzeugung gewesen, dass das Konzept des UBA so, wie es vorgelegen habe, zwar eine sehr gute Basis gewesen sei, um auf dieser Grundlage auf das Bundesverkehrsministerium zuzugehen. Man habe aber *„eine gewisse Grundhaltung des Verkehrsministeriums“* vermutet, *„nämlich dass das Verkehrsministerium aufgrund seiner Zuständigkeiten und*

[1151] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142.

[1152] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 146 und Bl. 182.

[1153] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 37.

[1154] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 38.

[1155] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 41 f.

[…] seiner Durchführungskompetenzen im Hinblick auf die Abgasvorschriften natürlich als Ausgangsbasis immer das Regelwerk hat.“[1156]

Bei der Überprüfung dieses Konzeptentwurfs habe man sich deshalb

> *„natürlich überlegt, ob dieser Konzeptentwurf geeignet ist, eine fruchtbare Gesprächsgrundlage mit dem Verkehrsministerium herzustellen. […] Eine unabhängige Feldüberwachung von Behörden war damals etwas, was über die Vorgaben des Regelwerks insofern hinausging, als es keine gelebte Praxis war. Die Praxis war eine Selbstüberprüfung durch die Hersteller, überprüft oder gemonitort durch eine Typgenehmigungsbehörde. Eine unabhängige Überprüfung der Kraftfahrzeuge durch eine Verkehrsbehörde war insofern in gewisser Weise Neuland. Und dieses Neuland zu beschreiten, bedurfte einer gewissen Aktivierungsenergie […] da haben wir überlegt, ob das Konzept hierfür geeignet ist, ausreichend fokussiert ist daraufhin, dass wir ein Konzept, also wirklich eine Art Betriebsanleitung zur Durchführung eines solchen Feldüberwachungsvorhabens, liefern konnten.“*[1157]

Ziel des vom BMU überarbeiteten Konzepts des UBA sollte es sein, *„dem BMVI oder dem damaligen BMVBS quasi eine Betriebsanleitung für eine Feldüberwachung zu präsentieren, um eine Basis für Diskussionen zu schaffen.“*[1158] Im Hinblick darauf habe *„am Ende des Austauschprozesses ein gemeinsames Verständnis“* bestanden mit dem UBA, was das Grundkonzept des UBA beinhalten sollte:

> *„[D]as gesetzliche Regelwerk als eine Art Mindestgrundlage und darauf aufbauend, darüber hinausgehend weitere essenzielle Aspekte, unter anderem den Bereich der CO2-Emissionen.“*[1159]

2. Fachliche Einschätzung des UBA-Konzepts durch das KBA

Das BMVBS erhielt das „Konzept für eine Felduntersuchung bei Kraftfahrzeugen“ mit Schreiben des Unterabteilungsleiters *Steinkemper* an seinen Kollegen im BMVBS, *Wagner*, vom 28. Juli 2008[1160] und leitete es am 30. Juli 2008 an das KBA weiter mit der Bitte um Stellungnahme[1161]. Als Einschätzung des KBA zum UBA-Konzepts teilte Herr *Miese* dem BMVBS in einer E-Mail vom 31. Juli 2008 an den Zeugen *Albus*, seinerzeit Referat S 34, mit, gegen die geplante Vorgehensweise des UBA, mit Forschungsmitteln Felduntersuchungen bei den hier genannten Fahrzeugarten durchzuführen, bestünden von seiner Seite *„absolut keine Bedenken“*.[1162] Hierdurch könnten Erkenntnisse gewonnen werden, die ggf. ihren Niederschlag in konkreten Vorschriften fänden, die dann in Zusammenhang mit dem Typgenehmigungsverfahren vom KBA anzuwenden wären (wie die in der Richtlinie 70/220/EWG, Anhang I, Anlage 3 u. 4 beschriebene Prüfung der Konformität von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen). Herr *Miese* hob dazu hervor:

> *„Mit diesem Hinweis möchte ich die unterschiedliche Verantwortlichkeit von UBA und KBA zu [sic!] Ausdruck bringen: Maßgeblich für die Arbeit des KBA als Typgenehmigungsbehörde sind die vorhandenen EG-Richtlinie [sic!], ECE-Regelungen und nationalen Vorschriften. Nur darauf fußt das Typgenehmigungsverfahren mit allen damit verbundenen weitergehenden Maßnahmen wie z. B. das o. g. In Use Compliance-Verfahren nach 70/220/EWG. Da es sich hierbei um internationale Systemgenehmigungen handelt, hat dies wiederum auch zur Folge, dass das KBA rechtlich nur Einfluss nehmen kann auf die hierin [sic!] Deutschland erteilten Genehmigungen.*

[1156] Ebd., S. 41.

[1157] *Dr. Eberhardt,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 41.

[1158] Ebd., S. 41.

[1159] Ebd., S. 42.

[1160] MAT A BMVI-2-3 Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 16.

[1161] MAT A BMVI-2-3 Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 33 f.

[1162] MAT A BMVI-2-3 Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 33.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Als ‚Forschungsbehörde' kann das UBA außerhalb der verwaltungsrechtlichen Vorgaben flächendeckende Feldüberwachungen vornehmen, eben auch von Fahrzeugen, die nicht durch das KBA genehmigt worden sind.

Insofern macht es Sinn, dass die Federführung für dieses Vorhaben beim UBA liegt. Die Zuständigkeit hierfür kann aber auf keinen Fall beim KBA liegen. Inwieweit bei einer geplanten Ausweitung der Feldüberwachung im PKW-Bereich durch das UBA gewonnene Erkenntnisse zur Verifizierung der von unseren Genehmigungsinhabern vorzulegenden IUC-Berichte genutzt werden kann [sic!], wäre zu prüfen."[1163]

3. Ressortabstimmungen zwischen Bundesumweltministerium und Bundesverkehrsministerium zum gemeinsamen Feldüberwachungs-Projekt

Am 20. August 2008 fand zunächst ein Informationsgespräch zur Klärung offener Fragen des BMVBS zum Berichtsentwurf des BMU statt. Ausweislich eines im Referat S 34 im BMVBS erstellten Gesprächsvermerks wies das BMU darauf hin, dass das UBA-Papier nicht in allen Belangen die Position des BMU widerspiegele. Anlass des Gesprächs sei der dringende Handlungsbedarf der Hausleitung aufgrund eines vermuteten öffentlichkeitswirksamen Pressegangs der DUH anlässlich der Probleme mit Austauschkatalysatoren. Daher solle schnellstmöglich ein Gespräch zusammen mit dem UBA und KBA erfolgen, um zu klären, in welcher Form die Feldüberwachung aktuell in den Vorschriften verankert sei, deren Effektivität und eventuelle „Lücken" festzustellen sowie Handlungsbedarf abzuleiten.

Der Gesprächsvermerk hält fest, dass die Zuständigkeiten und Prüfabläufe für die Feldüberwachung zur „Prüfung der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge" in den Typgenehmigungsvorschriften festgelegt seien. Ferner heißt es dort:

„Die Vorschriften sehen darüber hinaus vor, dass die Genehmigungsbehörden Informationen aus Überwachungsprogrammen in Betracht ziehen können. Das an uns übermittelte 'Konzept für eine Feldüberwachung von KFZ' des UBA kann im Sinne der Vorschrift als Überwachungsprogramm angesehen werden (Hieraus leitet sich keine Zuständigkeit der Typgenehmigungsbehörde – in unserem Fall das KBA – ab)."[1164]

Nach Ansicht des BMU liege die Zuständigkeit beim KBA, sodass das BMVBS die Finanzierung sicherstellen müsse, die jedoch der Höhe nach bisher nicht quantifiziert werden könne.[1165]

Im Folgenden wurde anlässlich eines Schreibens des BMU vom 27. August 2008 in einem Vermerk vom 29. August 2008 vom BMVBS festgehalten:

„BMU drängt seit Wochen massiv darauf, dass BMVBS zu einer Ressortbesprechung zur Durchführung einer Felduntersuchung bei Kraftfahrzeugen einlädt. Hintergrund ist eine offenbar von der DUH beauftragte Überprüfung von Kraftfahrzeugen auf die Wirksamkeit ihrer Katalysatoren. Möglicherweise beabsichtigt BMU der DUH als Kompensation für die wenig erfolgreiche Kulanzregelung für den Austausch mangelhafter Partikelminderungssysteme eine institutionalisierte Felduntersuchung für Kfz anzubieten, um so einen Beitrag zur Verringerung der Schadstoffemissionen zu leisten. BMVBS hat zunächst informell sowie telefonisch mit BMU Kontakt aufgenommen, aber eine förmliche Ressortbesprechung verweigert."[1166]

Zur Begründung legte das BMVBS dar, gegen das Konzept des UBA/BMU bestünden

„erhebliche fachliche Bedenken, weil neben vorhandenen Kontrollsystemen und einer bereits vorgesehenen Feldüberwachung gemäß Vorgaben des EU-Rechts nunmehr losgelöst von rechtlichen Grundlagen ein neues Instrument eingeführt werden soll. Zudem entstünde neben den

---

[1163] MAT A BMVI-2-3 Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 33.

[1164] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 45.

[1165] Ebd., Bl. 46.

[1166] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 48.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aufgezeigten Kosten ein erheblicher Personalbedarf beim KBA. Da aber nicht auszuschließen ist, dass bei den derzeit praktizierten Verfahren ein Verbesserungsbedarf besteht, sollte mit BMU in einem ersten Schritt gemeinsam und unabhängig von Zuweisung von Zuständigkeiten eine Bestandsaufnahme der geltenden Regelungen erfolgen. Ein zweiter Schritt könnte eine einmalige Untersuchung von ausgewählten Kfz im Rahmen eines zu vergebenen gemeinsamen Forschungsvorhabens KBA / UBA erfolgen [sic!].“ [1167]

Am 12. September 2008 fand das Gespräch von BMU und BMVBS unter Beteiligung des UBA und des KBA statt. Das *„BMVBS hatte“*, wie es in den Akten des BMU heißt,

„dazu auf Veranlassung des BMU-Fachreferats hin telefonisch eingeladen, jedoch darum gebeten, die Besprechung im BMU durchzuführen, da sie die Weisung hatten, kein Gespräch zur FU im BMVBS durchzuführen.“ [1168]

Hintergrund war ein Leitungsvorbehalt des BMVBS aufgrund der bisher ungeklärten Zuständigkeiten. Hierzu stellte das KBA eingangs dar:

„[…]

- *Das KBA ist eine ausführende Vollzugsbehörde, sie kann nur auf Basis der vorhandenen Rechtsvorschriften agieren (international EG/ECE, national StVZO). Diese sehen ausschließlich Serienüberprüfungen (COP (Conformity of Produktion) bzw. Nachprüfungen) vor. Bislang einzige Ausnahme ist die Feldüberwachung (In-Service-Conformity) gemäß 70/220/EWG i.d.F. 98/69/EG*

- *Das KBA hat nur Kontroll- und Maßnahmemöglichkeiten bei Genehmigungen, die es selber erteilt hat.*

- *Bei Austausch-Systemen sehen die Typgenehmigungsvorschriften lediglich die COP, aber keine Überprüfung in Betrieb befindlicher Systeme, vor (s. o.).*

- *Bisher traten bei der Kontrolle der Herstellerunterlagen durch das KBA im Rahmen des Audits gemäß Richtlinie 70/220/EWG und KBA-Leitfaden keine Auffälligkeiten auf.“* [1169]

Der Vertreter des KBA betonte, dass nach der Richtlinie 98/69/EG die Hersteller selbst eine FÜ (In-Service Conformity) für die von ihnen produzierten Fahrzeuge durchzuführen hätten.[1170]

„Diese Ergebnisse können nach derzeitigem Recht den Zulassungsbehörden mitgeteilt und von diesen überprüft werden. Das KBA macht davon Gebrauch. Nach den Vorschriften der Euro 5/6-Verordnung müssen die Typgenehmigungsbehörden dies zukünftig zwingend tun.“ [1171]

Das UBA betonte demgegenüber, seine selbst durchgeführten Messungen bezweckten eine *„Fortschreibung der Emissionsfaktoren.“* [1172] Die Fahrzeugauswahl richte sich nicht danach, ob ein Fahrzeug eine Zulassung durch das KBA habe, sondern die Fahrzeuge würden *„nach Anzahl und technischen Erwägungen ausgewählt“*[1173]. So würden auch Fahrzeuge von Herstellern überprüft, die in einem anderen Mitgliedstaat eine Zulassung erhalten hätten. Dabei seien *„vor allem Auffälligkeiten bei den NOx-Emissionen von Diesel-Pkw zutage getreten.“* [1174]

[1167] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 48.

[1168] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 209.

[1169] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 57 ff.

[1170] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 209.

[1171] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 209.

[1172] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 209.

[1173] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 209.

[1174] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 209.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Als Ergebnis des Gesprächs hielt der Zeuge *Dr. Eberhardt* für das BMU fest, dass die angestrebte Feldüberwachung entweder im Rahmen eines ausschließlichen Vorhabens des BMVBS, in einem gemeinsamen Vorhaben beider Häuser oder im Rahmen eines Forschungsvorhabens des UBA durchgeführt werden könne. Das BMVBS habe indes

> *„zu allen Punkten einen Leitungsvorbehalt eingelegt. […] BMVBS und KBA befürworteten jedoch, dass die FÜ durch Untersuchungen des UBA erfolgt.“*

Zum weiteren Vorgehen schrieb der Zeuge *Dr. Eberhardt*, für das in Aussicht genommene gemeinsame Vorhaben habe auf Fachebene Einvernehmen dahin gehend bestanden,

> *„dass zusätzliche Untersuchungen sog. ‚hot spots‘ (= Verdachtsfälle) sinnvoll sind, um den Bedarf für eine ggf. regelmäßige FÜ zu ermitteln. Dies wären über das gesetzliche Maß hinausgehende Überprüfungen von Diesel-Pkw im Hinblick auf ihre NOx-Emissionen und eine Untersuchung von Austauschkatalysatoren für Otto-und Diesel-Pkw. […] Ein sinnvoller Kompromiss könnte sein, eine entsprechende FU in gemeinsamer Verantwortung von BMU und BMVBS durchzuführen. […] Die fachliche Betreuung könnte von UBA gemeinsam mit KBA/Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt werden.“*[1175]

In einem bilateralen Gespräch auf Arbeitsebene informierte dann das BMVBS, seine Leitung stehe nur einem gemeinsamen Vorhaben zur Feldüberwachung offen gegenüber.

Am 14. Oktober 2008 schrieb der damalige Staatssekretär im BMU *Machnig* daraufhin seinem Kollegen im BMVBS, Staatssekretär *von Randow*, beide Häuser seien auf der Fachebene zu der Auffassung gelangt, dass es sinnvoll sei,

> *„im Rahmen einer FÜ die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen im Feld auf der Basis der gesetzlichen Regelungen, unabhängig von den Untersuchungen der Fahrzeughersteller, zu untersuchen. Aufgrund der Zuständigkeit des BMVBS bei der gesetzlich vorgeschriebenen Überprüfung der Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen von Kraftfahrzeugen im Felde, sollte ein solches zusätzliches Vorhaben unter der Federführung Ihres Hauses durchgeführt werden. Das BMU erklärt sich bereit, sich im Rahmen einer FÜ unter Federführung des BMVBS auch entsprechend finanziell zu beteiligen, wobei sich unsere beiden Häuser bei der Festlegung des Messprogramms eng abstimmen sollten.“*[1176]

Am 20. Oktober 2008 wurde laut Vermerk zur

> *„Festlegung von Mitteln zur Durchführung des UFOPLAN-Vorhabens ‚Untersuchung des Abgasverhaltens von Kraftfahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen im Felde‘ (FKZ UM09 47 8 3 5) […] auf St-Ebene eine Einigung zwischen BMU und BMVBS erzielt, dass ein gemeinsames Vorhaben unter Federführung des BMVBS zur Feldüberwachung von Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen durchgeführt werden soll.“*[1177]

In der Beweisaufnahme hat auch die Frage eine Rolle gespielt, ob die für die Programmdurchführung verantwortlichen nachgeordneten Behörden von der Programmentwicklung Kenntnis hatten. Dies haben die hierzu vom Ausschuss befragten Zeugen aus dem nachgeordneten Bereich verneint.

4. Leistungsbeschreibung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen nach den Vorgaben von Bundesumweltministerium und Bundesverkehrsministerium

Laut dem Zeugen *Dr. Bugsel* bat das BMVBS *„Ende 2008“* die Bundesanstalt für Straßenwesen mündlich, anhand des vorgegebenen Konzepts von BMVBS und BMU eine Leistungsbeschreibung für die Vergabe eines solchen Feldüberwachungsprojektes zu erstellen.[1178] Die BASt war laut Zeuge *Dr. Bugsel* dabei

---

[1175] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 211.

[1176] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 204.

[1177] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 233.

[1178] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 4.

> *„ganz klar in der Situation, dass festgelegt worden war, wie das Feldüberwachungsprojekt inhaltlich aufgestellt sein sollte. Es sollten Fahrzeuge vermessen werden ganz klar nach den Vorgaben, wie sie auch in der Richtlinie abgelegt sind.“*[1179]

Bestätigt worden ist die Darstellung des Zeugen *Dr. Bugsel*, die Vorfestlegung des Prüfmaßstabs sei seitens des Ministeriums durch den Zeugen *Dr. Gail* erfolgt. Ihm zufolge hatte das Feldüberwachungsprojekt *„einen sehr speziellen Charakter“*. Sein *„‚Korsett‘ und wie das Projekt ausgeführt wird“*, sei der BASt vorgegeben gewesen. Die BASt sei in die Entwicklung nicht eingebunden gewesen. Dies sei *„ungewöhnlich für Forschungsprojekte, die wir sonst abstimmen mit dem Verkehrsministerium“*.[1180] Der normale Weg für Forschungsprojekte zwischen BASt und BMVI sei, dass das BMVI der BASt einen Auftrag gebe, *„aber über das Wie entscheidet die BASt bzw. […] macht […] dann Vorschläge gegenüber dem Ministerium.“*[1181] In diesem Fall habe man sich auf Ressortebene geeinigt, das gemeinsame Forschungsprojekt durchzuführen, und habe auch festgelegt, wie das Projekt abzulaufen habe.

> *„Und die BASt wurde bei diesem Projekt ausgeguckt als diejenigen [sic!], die es abzuwickeln haben nach den Vorgaben, die die Feldüberwachungsrichtlinie der EU eben macht für so ein Feldüberwachungsprojekt.“*[1182]

Am 17. Dezember 2008 legte die BASt vor diesem Hintergrund einen ersten *„Vorentwurf einer Leistungsbeschreibung für ein gemeinsames BMVBS / BMU-Projekt: Feldüberwachung“* vor.[1183] Darin hieß es:

> *„[D]ie abgeschlossenen deutschen Vorhaben und die Erfahrungen im europäischen und im amerikanischen Ausland mit Vorhaben zur Feldüberwachung zeigen die Notwendigkeit, das Emissionsverhalten im Verkehr bei statistischer Auswahl der Fahrzeugtypen regelmäßig in einem vollständigen Testverfahren zu überprüfen und die Fahrzeughersteller zur Behebung von bauartbedingten technischen Mängeln, die zu Grenzwertüberschreitungen führen, zu bewegen“*.[1184]

Im Hinblick darauf solle die geplante Feldüberwachung helfen,

> *„typspezifische Fehler bzw. Mängel, die die Schadstoffemissionen während der Fahrzeuglebensdauer bis in den Bereich der Beanstandung erhöhen, aufzudecken. […] Durch die Feldüberwachung können somit auch schleichende Abweichungen vom Grenzwert (bzw. vom Typprüfwert) im Laufe des Fahrzeuglebens, die ggf. für die Alterung der gesamten Serie kennzeichnend sind, entdeckt werden.“*[1185]

Im weiteren Verlauf der Vorbereitungen konkretisierte die BASt die vom BMVBS erbetene Leistungsbeschreibung des Projekts weiter. Im März 2009 definierte sie als

> *„primäre Zielsetzung des Projektes […] die Überprüfung der Richtlinienkonformität in Betrieb befindlicher Fahrzeuge hinsichtlich ihres Abgasverhaltens. Darüber hinaus soll im Rahmen dieses Vorhabens auch die Dauerhaltbarkeit von Austauschsystemen [bzw. von Nachrüstsystemen] zur Abgasnachbehandlung betrachtet werden.“*[1186]

Zu Maßstab und Ablauf der Messungen sowie zum Umgang mit deren Ergebnissen wurde festgelegt:

[1179] *Ebd.*, S. 4.

[1180] *Dr. Gail*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 45.

[1181] Ebd., S. 45.

[1182] Ebd., S. 45.

[1183] MAT A BMUB-2-1,Ordner 4, Bl. 217 ff.

[1184] MAT A BMUB-2-1,Ordner 4, Bl. 217 ff., 218.

[1185] MAT A BMUB-2-1,Ordner 4, Bl. 217 ff., 218.

[1186] MAT A BMUB-2-1,Ordner 4, Bl. 263 ff., 265. Vgl. dazu den Leitfaden des KBA „Absprache zwischen BMVBS, KBA und den Genehmigungsinhabern - Leitfaden 98/69“ (MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 253 ff.).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Während des Vorhabens sollen die Abgas-Emissionen von verschiedenen Fahrzeugtypen in dem der Typprüfung entsprechenden Fahrzyklus (NEFZ) ermittelt werden (Typ I Prüfung). Ergänzend zu den Messungen der Schadstoffemissionen sollen auch die Kraftstoffverbrauchswerte bzw. die CO_2-Emissionen erfasst werden. Bei einer Überschreitung der gesetzlich limitierten Schadstoff-Grenzwerte hat eine unmittelbare Information des zentralen Auftragnehmers des Projektes zu erfolgen; ggfs. erfolgt nach Fehleranalyse und Reparatur des Fahrzeuges eine Wiederholungsmessung, wenn dies der OEM wünscht (Kosten für Reparatur und Wiederholungsmessung hat der Hersteller zu tragen). Sofern der Hersteller von der Möglichkeit Gebrauch macht, die Durchführung der Messungen vor Ort bei der Prüfstelle zu beobachten, ist durch den Auftragnehmer sicherzustellen, dass seitens des Herstellers keine Manipulationen an den zu vermessenden Fahrzeugen vorgenommen werden. Die Messungen sind auf der Grundlage des statistischen Verfahrens nach Richtlinie 98/69/EG bzw. nach den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 (zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007) durchzuführen. Sofern nach diesem Verfahren Messungen an mehr als 7 Fahrzeugen eines Typs durchgeführt werden müssen, hat im Einzelfall der Auftraggeber über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

Bei einem Fahrzeugtyp, der […] die Prüfung nicht besteht, ist zunächst eine schriftliche Stellungnahme des Herstellers einzuholen. Nach Auswertung dieser Stellungnahme ist zu entscheiden, ob ein Gespräch mit dem Hersteller zu führen ist. Bei diesen Kontakten ist der Hersteller auf seine Pflichten nach Richtlinie 98/69/EU bzw. Verordnung (EG) Nr. 692/2008 (zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007) hinzuweisen. Von der projektbegleitenden Arbeitsgruppe ist dann im Einzelfall über geeignete Maßnahmen bzw. das weitere Vorgehen zu entscheiden.“[1187]

5. Einbindung der Hausleitungen in die Ausschreibung des Feldüberwachungs-Projekts

Für die Durchführung des Feldüberwachungsprojekts sollte innerhalb des Verkehrsressorts ursprünglich die Zustimmung des Ministers eingeholt werden.[1188] Das BMVBS hielt in einem Vermerk am 25. März 2009 fest:

„Da zu erwarten ist, dass die Deutsche Umwelthilfe (DUH) bald mit negativen Ergebnissen der Überprüfung der Dauerhaltbarkeit von Austauschkatalysatoren an die Presse tritt (siehe in Stellungnahme der Leitungsvorlage, Punkt 2 bei Projektinhalte), ist es erforderlich, dass das Projekt schnellstmöglich ausgeschrieben wird. Damit kann demonstriert werden, dass die Bundesregierung bereits aktiv ist. Die Leitungsebene des BMU drängt daher auf eine schnelle Ausschreibung.“ [1189]

Das Anliegen des Bundesumweltministeriums aufgreifend wurde die Entscheidungsvorlage des BMVBS mit der Empfehlung, die Ausschreibung des Projekts durch die BASt zeitnah zu veranlassen, Anfang April 2009 dem Staatssekretär *Dr. Daldrup* vorgelegt. In der Vorlage für den Staatssekretär hieß es, geplant sei, ein gemeinsames, einmaliges Projekt zur Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen unter Federführung des BMVBS durchzuführen. Ziel des Projekts sei es, potenzielle *„Problemfelder“* in diesem Bereich frühzeitig zu erkennen. [1190]

[1187] MAT A BMUB-2-1,Ordner 4, Bl. 263 ff., 265. Vgl. dazu den Leitfaden des KBA „Absprache zwischen BMVBS, KBA und den Genehmigungsinhabern - Leitfaden 98/69“ (MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 253); hier: „Statistisches Verfahren für die Prüfung der Vorschriftsmäßigkeit der bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeuge“ zum „Zweck“ des Leitfadens - Zitat: „Der Leitfaden schränkt nicht die Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten ein, die durch die Richtlinie vorgegeben sind. Ziel dieses Leitfadens ist es, die Durchführung der Konformitätsüberprüfung von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen so zu beschreiben, dass nachvollziehbare Abläufe und damit kalkulierbare Entscheidungen bei der Durchführung des Verfahrens gewährleistet sind.“

[1188] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 16-1, Bl. 56.

[1189] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 16-1, Bl. 56.

[1190] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 16-1, Bl. 59.

> *„Die Ergebnisse der Untersuchungen sollen als Entscheidungsgrundlage dienen, um ggf. notwendige Maßnahmen abzuleiten, wie beispielsweise die Weiterentwicklung der EG-Typgenehmigungsvorschriften. Die Projektergebnisse sollen BMVBS und BMU auch in die Lage versetzen, zukünftig fundiert auf Forderungen von Umweltverbänden, wie z. B. der Deutschen Umwelthilfe (DUH) reagieren zu können.“*[1191]

Zum Stichwort *„Hintergründe“* des Projekts führte der Vermerk aus, das BMVBS habe vertraulich davon Kenntnis erhalten, dass die DUH derzeit vergleichbare Untersuchungen bei einem Technischen Dienst durchführen lasse und dass diese zu negativen Ergebnissen kämen (Überschreitung der Grenzwerte, sowohl im Neu- als auch im gealterten Zustand). Es sei davon auszugehen, dass die DUH diese Ergebnisse demnächst publizieren werde. Das KBA habe daher bereits die im Typgenehmigungsverfahren vorgesehene Serienüberprüfung (im Neuzustand) durchgeführt. Die vom KBA genehmigten Austauschsysteme hätten dabei keine Auffälligkeiten gezeigt.

> *„Die DUH wird sich intensiv mit möglichen Erkenntnissen des Projekts auseinandersetzen und Maßnahmen fordern. Ob das KBA als zuständige Genehmigungsbehörde gegen auffällig gewordene Hersteller auf Basis der Ergebnisse weitere formelle Schritte einleitet, muss im Einzelfall diskutiert und entschieden werden. Dieses ist nach derzeitiger Auffassung des BMVBS und des BMU kein primäres Ziel des Vorhabens.“* [1192]

Es sei geplant, Dritte insoweit über das Projektvorhaben zu informieren, als das Bundesverkehrsministerium VDA und VDIK offiziell zum Zeitpunkt der Ausschreibung über das Projekt in Kenntnis setzen werde. Unmittelbar vor der Untersuchung eines Fahrzeugtyps werde der betroffene Hersteller vom Auftragnehmer informiert. Dieser erhalte nach Abschluss der Untersuchung *„als Einziger neben dem Auftraggeber die Messergebnisse“*.[1193]

Im BMU informierte das zuständige Fachreferat IG I 6 am 30. März 2009 den Staatssekretär mit der Bitte *„um Übernahme als BM i.V.“* über den Sachstand zum Projekt *„Feldüberwachung (FÜ) für Kraftfahrzeuge und emissionsmindernde Bauteile“*. [1194] Im Nachgang zur Einigung auf Staatssekretärsebene sei in Gesprächen auf Fachebene die Grundlage für das Vorhaben (unter Berücksichtigung der Erfahrungen des UBA aus früheren Forschungsvorhaben) erarbeitet worden. Die konzeptionelle Leitung und die Vergabe des Vorhabens erfolgten

> *„durch das Bundesamt für Straßenwesen (BASt, nachgeordnete Behörde des BMVBS) unter enger fachlicher Beteiligung von UBA und KBA; BMU und BMVBS sind eng eingebunden. Zur Begleitung des Vorhabens wurde eine ‚Lenkungsgruppe‘ (bestehend aus BMVBS, BMU, UBA, BASt und KBA) eingesetzt, die wesentliche Entscheidungen innerhalb des Vorhabens trifft. Fachliche Entscheidungen (Anzahl Prüffahrzeuge, Wiederholungsmessungen, ...) werden innerhalb des Vorhabens von einer „Fachgruppe" aus BASt/UBA/KBA getroffen. Die (politische) Bewertung der Ergebnisse, Schlussfolgerungen aus diesen sowie ggf. Veröffentlichung erfolgt durch BMVBS und BMU unter Beteiligung der Lenkungsgruppe. Zu Beginn des Vorhabens sind Gespräche mit Herstellern und Verbänden (VDA, VDIK und ADAC) zur Erläuterung des Vorhabens vorgesehen, um frühzeitig größtmögliche Transparenz zu schaffen. […]*
>
> *Der auf Fachebene abgestimmte Ausschreibungstext (Anlage) für das Forschungsvorhaben enthält elementare Strukturvorgaben für das Projekt, die die Vorgaben von BMU und BMVBS widerspiegeln:*
>
> - *Schwerpunkt Dieselfahrzeuge, aber auch Ottofahrzeuge*
> - *Schwerpunkt Pkw, aber auch leichte Nutzfahrzeuge werden untersucht*

[1191] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 16-1, Bl. 59.

[1192] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 16-1, Bl. 59.

[1193] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 16-1, Bl. 59.

[1194] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- *Messung der Schadstoff- und CO2-Emissionen*
- *Untersuchung der Dauerhaltbarkeit von Katalysatoren (Original- und Austausch-Systeme), hierzu ist ein belastbares Messverfahren durch den Forschungsnehmer zu erarbeiten*
- *Innerhalb des Projekts soll kurzfristig auch auf aktuelle Entwicklungen (bspw. neu Euro 5/6-Pkw) oder Hinweise reagiert werden können; hierzu soll eine ‚finanzielle Reserve' vorgesehen werden."*[1195]

Der Vermerk des BMU-Fachreferates empfahl abschließend, das Vorhaben kurzfristig durch die BASt ausschreiben zu lassen.[1196]

6. Zeugenaussagen zu Entstehungsumständen und Vorüberlegungen des Feldüberwachungsprojekts

Der Ausschuss hat Zeugen aus den beteiligten Ministerien zu Entstehungsumständen und Vorüberlegungen des bei der BASt angesiedelten Projektes zur Feldüberwachung vernommen.

a) Zeuge Sigmar Gabriel

Der Zeuge *Gabriel* war von November 2005 bis Oktober 2009 Bundesumweltminister. Zu seinen Wahrnehmungen in diesem Amt zum Beweisthema Feldüberwachung hat er als Zeuge ausgesagt, bald nachdem sein Amtsvorgänger eine Initiative zur Nachrüstung von Rußpartikelfiltern initiiert hatte, habe es Hinweise gegeben, dass einige der Nachrüstungskatalysatoren nach gewisser Zeit ihr Wirksamkeit einbüßten. Angesichts dessen habe man im Bundesumweltministerium überlegt, *„wie diese Ungereimtheiten in einer umfassenden Feldüberwachung überprüft werden können."*[1197] Er habe dazu als Umweltminister ein erweitertes Feldüberwachungsprojekt angeregt und vorangetrieben. Dabei sei es ihm vor allem darum gegangen, *„zeitlich schneller zu werden"*, weil er den Prozess der Abstimmung zu den Untersuchungsinhalten als *„außerordentlich langsam"* empfunden habe.[1198]

Da die gesetzliche Zuständigkeit für die Überwachung im Betrieb befindlicher Fahrzeuge bei dem Kraftfahrt-Bundesamt und dem Verkehrsminister gelegen habe, hätten seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zunächst Mitte Dezember 2007 das Bundesverkehrsministerium darüber informiert, dass *„wir eine möglichst umfassende Feldüberwachung der in Verkehr befindlichen Fahrzeuge wollten."*[1199] Bei dieser Feldüberwachung sei es in erster Linie um die Messung von Rußpartikelfiltern und Verbrauchswerten im Dauerbetrieb gegangen. Ferner habe eine Rolle gespielt, wie die Abweichungen zwischen realem Betrieb und den Laboruntersuchungen zu bewerten seien. Die NOx-Werte seien damals, soweit er wisse, im Fahrbetrieb von Pkw technisch gar nicht prüfbar gewesen.[1200] Stickoxide seien zu seiner Zeit als Umweltminister nur im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von Katalysatoren diskutiert worden.[1201]

Um die Vorstellungen des BMU möglichst weitgehend umsetzen zu können, sei es dem BMU wichtig gewesen, dem Verkehrsminister ein fertiges Konzept zu präsentieren, auch wenn das Bundesumweltministerium nicht die Federführung für eine solche Feldüberwachung gehabt habe. Daher habe man das Umweltbundesamt (UBA) beauftragt, ein Konzept auszuarbeiten. Dieses Konzept sei dann von Ende Januar bis Ende Juli 2008 im Zuge der Abstimmung innerhalb des BMU wiederholt angepasst und verändert worden.

[1195] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275 f., 276.

[1196] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 276.

[1197] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 16.

[1198] Ebd., S. 21.

[1199] Ebd., S. 16.

[1200] Ebd., S. 25.

[1201] Ebd., S. 38.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Er habe nicht gewusst, dass in dem Vorschlag des UBA und des BMU für die Feldüberwachung auch der Begriff Cycle Beating enthalten gewesen sei.[1202] Aus den Akten des BMU ergebe sich aber, dass auch in der finalen Fassung des Konzepts seines Hauses als Option noch erhalten gewesen sei, bei konkreten Hinweisen auf Abschalteinrichtungen bzw. auf Cycle Beating entsprechende Tests durchzuführen.[1203]

Die in der Presse aufgestellte Behauptung, er oder seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im BMU hätten damals konkrete Kenntnis von illegalen Abschalteinrichtungen gehabt und eine Aufklärung verhindert, sei aufgrund dessen falsch. Es habe lediglich einen von der Deutschen Umwelthilfe geäußerten Verdacht auf Ungereimtheiten bei CO_2-Messungen und die Wirksamkeit von Rußpartikelfiltern gegeben. Auf diesen Verdacht hätten sie im Bundesumweltministerium in Form des Konzepts für eine erweiterte Feldüberwachung reagiert. Niemand sei jedoch damals dazu in der Lage gewesen, Beweise für den Verdacht zu liefern, unter anderem auch, weil es damals die heutigen Verfahren zur Messung des Stickoxidausstoßes während der Fahrt mit Pkw noch nicht gegeben habe. Deswegen sei die Debatte im Wesentlichen über Rußpartikel und natürlich auch Verbrauchswerte geführt worden. [1204]

Das Bundesverkehrsministerium habe die teils über den Prüfumfang der Typprüfung hinausgehenden Vorschläge des Bundesumweltministeriums, die sich auf einen Entwurf des UBA gestützt hätten, als zu weitgehend empfunden.[1205] Es sei für den Verkehrsminister bzw. die Staatssekretäre des Bundesverkehrsministeriums eine *„gewisse Herausforderung*“ gewesen, sich auf dessen Einladung mit einem Staatssekretär des BMU im Bundesumweltministerium zu treffen.[1206]

b) Zeuge Peter Altmaier

Der Zeuge *Altmaier* bekleidete von Mai 2012 bis Dezember 2013 das Amt des Bundesumweltministers. Er hat in seiner Zeugenvernehmung auf die Frage, warum es im Hinblick auf die seinerzeit bereits bekannten gravierenden Abweichungen bei den Fahrzeugemissionen zwischen Prüfstand und Realbetrieb im Rahmen des gemeinsamen Feldüberwachungsprojekts des BMU und des damaligen BMVBS nicht zu Prüfungen auf Cycle Beating gekommen ist, erwidert, er könne dazu nichts sagen, weil die Vorgaben für das Feldüberwachungsprojekt der BASt vor seiner Amtszeit gemacht worden seien. Während seiner Amtszeit als Umweltminister sei er damit nicht befasst gewesen. Auch seien keine Informationen dazu an ihn herangetragen worden. Da ihm der ganze Themenkomplex in seiner überschaubaren Amtszeit als Bundesumweltminister nicht bekannt gewesen sei, habe er auch nicht nachfragen können.[1207]

c) Zeuge Hubertus Steinkemper

Der Zeuge *Steinkemper* leitete bis zu seiner Pensionierung die im Bundesumweltministerium mit den Ressortabstimmungen betraute Abteilung IG „Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit“. [1208] Nach Aussage des Zeugen war

> *„die Begeisterung, dieses Vorhaben anzugehen, […] nicht übermäßig ausgeprägt beim Verkehrsminister, als wir mit diesem Anliegen kamen.“* [1209]

Hierzu wies er auf die Zuständigkeiten von Bundesverkehrs- und Bundesumweltministerium hin. Während das Bundesumweltministerium die Federführung im Bereich der Grenzwertgesetzgebung (Schadstoffemissionen und CO_2-Zielwerte) der EU-Basisverordnung (EG) Nr. 715/2007 national wie international habe, liege für die

---

[1202] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 16.

[1203] Ebd., S. 17

[1204] Ebd., S. 20.

[1205] Ebd., S. 27.

[1206] Ebd., S. 27.

[1207] *Altmaier*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 58.

[1208] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 75.

[1209] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 79.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bereiche Typprüfung, Prüfverfahren, Messtechnik, Umsetzung und Implementierung die federführende Zuständigkeit beim Bundesverkehrsministerium. Ferner führte der Zeuge aus:

> *„Wir sitzen da im Beiboot, genauso wie beispielsweise auch der Wirtschaftsminister. Dieses Im-Beiboot-Sitzen haben wir aber nicht in dem Sinne betrachtet, dass ich nicht ab und zu mal den Lenker mit in die Hand nehme und versuche, die Richtung mit zu steuern, sondern im Gegenteil. Und vor dem Hintergrund ist zu sehen, dass wir 2007/Anfang 2008 dieses Vorhaben angestoßen haben.“*[1210]

d) Zeuge Dr. Oliver Eberhardt

Der Zeuge *Dr. Eberhardt* war als Referent im Referat I6 der Abteilung IG des BMUB mit dem Feldüberwachungsprojekt befasst.[1211] Er hat vor dem Ausschuss ausgesagt, das Konzept für die Feldüberwachung habe in der Ressortabstimmung *„noch einen entsprechenden Reifeprozess […] durchlaufen“*. Zunächst habe man

> *„in Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium eine Grundsatzeinigung erreicht, dass ein solches Vorhaben durch das Verkehrsministerium durchzuführen ist und durchgeführt werden soll. Auf Basis dieser Grundsatzeinigung ist dann eine Leistungsbeschreibung zwischen den beteiligten Behörden – es waren ja fünf Behörden, die am Ende beteiligt waren – entsprechend abgestimmt worden […]. Basis des Projekts war am Ende […] das europäische Regelwerk […]. Wir haben dann im weiteren Abstimmungsprozess eine gemeinsame Sichtweise entwickelt zwischen Umwelt- und Verkehrsressort, dass wir dessen ungeachtet darüber hinausgehen wollen, dass wir also nicht nur die Schadstoffemissionen überprüfen wollen, sondern weiterhin auch die CO2-Emissionen, weiterhin auch uns abgasrelevante Bauteile anschauen wollen aus dem ganzen Bereich der Austauschkatalysatoren.“*[1212]

e) Zeuge Stephan Redmann

Der Zeuge *Redmann* war im Untersuchungszeitraum als Referent im Bundesverkehrsministerium mit dem Feldüberwachungsprojekt befasst. [1213] Befragt zu den Gründen, die das BMVBS bewogen haben, gemeinsam mit dem BMUB ein unabhängiges Feldüberwachungsprojekt durchzuführen, hat er ausgesagt, *„Motivation, für das Bundesumweltministerium – und übrigens auch für uns, für das Bundesverkehrsministerium –, solche unabhängigen Felduntersuchungen durchzuführen“*, sei gewesen, dass die Feldüberwachungsprojekte des UBA im Rahmen des UFO-Plans

> *„zwar Auffälligkeiten bei Fahrzeugtypen gezeigt [haben], aber im Sinne der Vorschrift – nämlich die Stichprobe, die abgeschlossen werden muss – waren alle Fahrzeuge positiv, das heißt, es wurde kein serienrelevanter Fehler erkannt.“*[1214]

f) Zeuge Dr. Bernd Bugsel

Der Zeuge *Dr. Bugsel* ist seit 1990 als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat „Aktive Fahrzeugsicherheit, Emissionen, Energie“ tätig. [1215] Er war bei der vom Bundesverkehrsministerium federführend betrauten Bundesanstalt für Straßenwesen intensiv mit der Vorbereitung, Begleitung Beaufsichtigung und Auswertung des Feldüberwachungsprojekts befasst.

Befragt, ob er sich vor Erstellung der Leistungsbeschreibung für das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben Feldüberwachung anhand von Fachliteratur zum aktuellen Forschungsstand über Feldüberwachungen von Pkw vorbereitet habe, hat der Zeuge *Dr. Bugsel* ausgeführt, dass dies nicht nötig gewesen sei.

[1210] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 79.

[1211] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 37.

[1212] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 44.

[1213] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 100.

[1214] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 105.

[1215] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 5

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zum einen habe es nur wenig Fachliteratur gegeben, als seinerzeit das Vorhaben begonnen wurde, da diese Art von Feldüberwachung überhaupt nur in wenigen Ländern durchgeführt worden sei. Das seien seines Wissens Deutschland, die Niederlande, ein skandinavisches Land und England gewesen. Zum anderen sei es auch gar nicht so wichtig gewesen, wie bei anderen Projekten inhaltlich vorgegangen worden sei, weil ohnehin die „oberste“ Prämisse des Bundesverkehrsministerium für das Projekt Feldüberwachung der BASt gewesen sei, *„dass wir streng nach den Vorgaben, wie es in der Richtlinie vorgegeben ist, messen sollten“*.[1216] Die in der Leistungsbeschreibung verwendete Formulierung: *„Während des Vorhabens sollen die Abgas-Emissionen (Option: und der Kraftstoffverbrauch) von verschiedenen Fahrzeugtypen in dem der Typprüfung entsprechenden Fahrzyklus (NEFZ) ermittelt werden“*[1217], sei dabei als *„müssen“* zu verstehen gewesen.[1218]

Auftrag *„im Rahmen dieses Erlasses“* sei es demgemäß gewesen, *„ein Feldüberwachungsprojekt durchzuführen, was sich eben streng an den Vorgaben des statistischen Verfahrens und an den Vorgaben orientiert, wie es eben in der Regelung abgelegt ist.“*[1219]

Angesichts dessen habe er sich erst im Laufe der Projektbearbeitung die einschlägige Fachliteratur angeschaut. Die 1998 von der „European Federation for Transport and Environment“ in Brüssel publizierte Studie von *Per Kageson*, mit dem Titel „Cycle-Beating and the EU Test Cycle for Cars“[1220] kenne er nicht.[1221]

Ebenso wenig kenne er den Forschungsbericht der DTP Subgroup Lab Process-Internal Combustion Engines zum 6. Meeting der WLTP am 8. Juni 2011 in Genf,[1222] der sich unter anderem mit einer als *dyno operation mode* bezeichneten Rollenprüfstanderkennung befasst. Eine solche dürfe, so heißt es dort, den Betrieb eines Teils, das die Emissionen und den Kraftstoffverbrauch unter den Prüfbedingungen beeinflusst, nicht aktivieren, verzögern oder deaktivieren.[1223]

Auch die Aussage des UBA, der im Schreiben der EPA an VW dargestellte technische Sachverhalt sei dort *„grundsätzlich bekannt und wird vom UBA schon über einen sehr langen Zeitraum kritisiert, weil er in vergleichbarer Form auch in der EU vorzufinden ist“*, sei ihm weder geläufig gewesen noch sei er in der BASt *„diskutiert worden bei Treffen oder bei Gesprächen“*, an denen er teilgenommen habe.[1224]

II. Prüfprogramm, Messmethodik und Grenzen des Feldüberwachungsprojekts

Nach der von den Hausleitungen im Frühjahr 2009 gebilligten Leistungsbeschreibung der BASt sollte das gemeinsame Feldüberwachungsprojekt von BMU und BMVBS, mit dessen Durchführung die BASt schließlich den TÜV Nord beauftragte, aus zwei Teilen bestehen: Teil 1 bzw. A. beinhaltete die Überprüfung der Richtlinienkonformität in Betrieb befindlicher Pkw und leichter Nutzfahrzeuge hinsichtlich ihres Schadstoff- Abgasverhaltens und der CO_2-Emissionen[1225], Teil 2 bzw. B. die Überprüfung der emissionsseitigen Dauerhaltbarkeit von Austauschsystemen zur Abgasnachbehandlung. Für Teil A wurden

---

[1216] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 5.

[1217] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 217, 219.

[1218] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 39.

[1219] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 13.

[1220] Diese Publikation wird etwa wie folgt auf Seite 6 der in den beim BMVI beigezogenen Akten (MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 205 ff.) enthaltenen, im Jahr 2011 erschienenen Studie des European Commission Joint Research Centre - Institute for Energy“(EUR 24697 EN – 2011) “Analyzing on-road emissions of light-duty vehicles with Portable Emission Measurement Systems (PEMS)” von Martin Weiss, Pierre Bonnel, Rudolf Hummel, Urbane Manfreds, Rinsfdo Colombo, Gaston Lanappe, Philippe Le Lijour und Mirec Sculafi zitiert: “Criticism of the NEDC refers in particular to its smooth acceleration profile (Andre and Pronello, 1997) that requires only a very narrow range of possible engine operation points (Kageson, 1998).”

[1221] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 6.

[1222] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 7.

[1223] MAT A BMUB-2-2, Ordner 120, Bl. 121 (129): *„‚Dyno operation mode‘ shall not activate, modulate, delay or deactivate the operation of any part, that affects the emissions and fuel consumption under the test conditions“*.

[1224] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 8.

[1225] Vgl. *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 9.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„insgesamt 17 Fahrzeugtypen verschiedener Hersteller untersucht: 6 Fahrzeugtypen mit Ottomotor der Fahrzeugklasse Ml (5 x Euro-4 und 1 x Euro-5) und 11 Fahrzeugtypen mit Dieselmotor; davon wiederum 8 Fahrzeugtypen der Klasse Ml (4 x Euro-4 und 4 x Euro-5) und 3 Fahrzeugtypen der Klasse NI/Gruppe III (Abgasnorm Euro-4).“[1226]

Zur Finanzierung wurde vereinbart:

Feldüberwachung

„BMU und BMVBS stellen für das Vorhaben jeweils 250.000 € zur Verfügung. Ein entsprechender Mittelansatz wurde im UFOPLAN für die Jahre 2009-2011 hinterlegt.“[1227]

Bevor das Feldüberwachungsprojekt begann, gab es

„eine Auftaktveranstaltung […], wo die Autoindustrie, Verbände, alle betroffenen Kreise informiert worden sind, dass die BASt ein solches Vorhaben durchführt.“[1228]

1. Forschungsdesign „streng nach den Vorgaben“ der Rahmenrichtlinie

Im Einzelnen folgte das Untersuchungsdesign des Forschungsvorhabens Feldüberwachung der vom Bundesverkehrsministerium der BASt vorgegebenen „obersten“ Prämisse, dass im Rahmen des Projektes *„streng nach den Vorgaben, wie es in der Richtlinie vorgegeben ist“*[1229], gemessen werden sollte, so der Zeuge *Dr. Bugsel*:

„Es sollten genau die Testmethoden angewendet werden, die auch im Rahmen der Typgenehmigung geprüft worden sind, sprich: Typ-1-Messungen, Überprüfung der limitierten Schadstoffe. […] Das Einzige, was […] wir zusätzlich im Rahmen unseres Feldüberwachungsprojektes mit gemessen haben, das waren die CO_2-Emissionen.“[1230]

Die Messwerte von CO_2 fielen

„im Grunde genommen mit an. Wir haben nur mit draufgeguckt und haben sie auch beleuchtet usw. Aber es ist nicht so, dass deswegen der Test selbst oder der Zyklus oder - - dass da irgendetwas an der Stelle geändert wurde.“[1231]

Ziel der Feldüberwachung sei es laut Zeuge *Dr. Gail* demgemäß gewesen,

„Fahrzeuge aus dem Feld herauszunehmen […] und diese dann daraufhin zu untersuchen, ob die noch den Typgenehmigungswerten entsprechen, also den Werten, die ein Fahrzeug zu Beginn seines Lebens hat, wenn es die Typgenehmigung für einen bestimmten Fahrzeugtyp erhält. Um dies machen zu können, muss ich das Fahrzeug natürlich exakt so prüfen, wie ich es auch damals bei der Typgenehmigung gemacht habe. Und wenn ich dies tue, dann finde ich natürlich auch nur diese Sachen heraus, die sich unter den Typgenehmigungsbedingungen abspielen. Insofern hat das Feldüberwachungsprojekt ein klares Ziel und ist nicht geeignet, bestimmte andere Sachen herauszufinden, die nicht von der Richtlinie abgedeckt sind, die die Vorgaben macht, wie man Feldüberwachungen durchführen muss.“[1232]

[1226] MAT A BASt-2-2, Ref. Z5, Ordner 5, Bl. 11; vgl. auch *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 9.

[1227] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275; ebenso ebd., Bl. 278. Entsprechend der Federführung des Bundesverkehrsministeriums sollte die Finanzierung des Projektes „zu 51 % durch das BMVBS und zu 49% durch das BMU“; vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 398, laut „abschließender fachlicher Stellungnahme zu einem vom BMUB vergebenen FuE-Vorhaben“ vom 30. Juli 2015 wurden (MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583) die Gesamtkosten von 487.629,92 Euro zwischen dem Umwelt- und dem Bundesverkehrsministerium letztlich exakt geteilt.

[1228] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 41.

[1229] Ebd., S. 5.

[1230] Ebd., S. 9.

[1231] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 40.

[1232] *Dr. Gail*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 39 f.

Im Hinblick darauf, dass das Bundesverkehrsministerium der BASt als einen der *„obersten […] Aspekte“* vorgegeben hatte, *„streng nach den Vorgaben, wie es in der Richtlinie vorgegeben ist“*[1233], zu messen, unterlag das gewählte Untersuchungsdesign für das Feldüberwachungsprojekt von vornherein immanenten Grenzen. Der Zeuge *Dr. Gail* hat ausgesagt, aufgrund des sehr eingeschränkten Zyklus im Typgenehmigungsverfahren sei etwa klar gewesen, dass eine Menge Betriebspunkte ungeprüft bleiben würden.[1234]

Generell müsse man

> *„beim Feldüberwachungsprojekt unterscheiden zwischen den limitierten Schadstoffen und CO_2, die limitierten Schadstoffe – eben Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide, Partikel – und CO_2 auf der anderen Seite, was kein limitierter Schadstoff ist, was im Feldüberwachungsprojekt quasi parallel mitgemessen wurde.“* [1235]

Wie in jedem Feldüberwachungs- oder In-Use-Compliance-Vorhaben an Fahrzeugen aus dem Feld sei zunächst einmal gemessen worden, ob die untersuchten Fahrzeuge die Typgenehmigungswerte noch einhielten, und zwar in Bezug auf die limitierten Schadstoffe: CO, THC, NOx und Partikel. *„Was man hier nach Vorgabe noch zusätzlich gemacht hat, ist, […] CO_2 mit zu messen.“*[1236] Dies sei ebenfalls Teil des Konzeptes gewesen, *„was wir quasi per Order bekommen haben“*.[1237]

CO_2 sei ein Parameter, der damals *„wegen der Zielwerte der EU-Kommission für CO_2 in der Diskussion war, auch immer noch“*.[1238] Einerseits ergäben sich aus der Feldüberwachung *„nicht unbedingt unmittelbar Konsequenzen für das Abstellen einer möglichen Ursache für solche Unterschiede zum Typgenehmigungswert in Bezug auf CO_2“*.[1239] Andererseits belege die Vorgabe, auch CO_2 zu messen, dass die Vorgaben in der Richtlinie für zwingend zu messende Parameter es nicht verböten, jenseits des auf formale Konformitätsprüfungen beschränkten Geltungsbereichs der Richtlinie auch andere Parameter zu messen: *„Wenn man kein Feldüberwachungsprojekt im engeren Sinne durchführt, kann man natürlich beliebig viele andere Sachen auch in Forschungsprojekten messen, mit anderen Zielsetzungen, die aber nicht Zielsetzung des Feldüberwachungsprojekts waren.“*[1240]

2. Umsetzung des Feldüberwachungskonzepts

Nicht eingegangen in das Untersuchungsdesign des Forschungsvorhabens sind die weitergehenden Vorschläge des UBA-Entwurfs für ein Konzept einer erweiterten Feldüberwachung von 2008, auch die Emissionen im Realbetrieb außerhalb des für Prüfstandmessungen vorgegebenen NEFZ zu untersuchen (sogenannte Off-Cycle-Emissionen) und bei entsprechenden Indizien auch einem Verdacht auf sogenanntes Cycle Beating nachzugehen. Zu den Gründen, weshalb darauf verzichtet worden sei, befragt, hat der Zeuge *Dr. Eberhardt* erläutert, BMVBS und BMU seien übereingekommen,

> *„diese in einem separaten Forschungsvorhaben des Umweltbundesamts zum Emissionsverhalten von Fahrzeugen im Hinblick auf die Realemissionen in anderen Fahrzyklen als im Regelwerk vorgegeben zu untersuchen. Deswegen hat das Umweltbundesamt in einem Parallelvorhaben dann diesen Aspekt mit abgedeckt, sodass wir am Ende sagen können: Die wesentlichen Aspekte des Konzepts des Umweltbundesamts sind abgedeckt gewesen, sind in entsprechenden Forschungsvorhaben oder entsprechenden Überwachungsvorhaben verankert worden.“*[1241]

[1233] *Dr. Bugsel*, Kommissarische Vernehmung, S. 5.

[1234] *Dr. Gail*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 47.

[1235] Ebd., S. 33.

[1236] *Dr. Gail*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 46.

[1237] *Dr. Gail*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 47.

[1238] Ebd., S. 46.

[1239] Ebd., S. 33.

[1240] Ebd., S. 47.

[1241] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 45.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Dr. Bugsel* hat dies bestätigt. Die beteiligten Ressorts BMVBS und BMU seien zwar insoweit von ihrer „obersten“ Prämisse[1242] abgewichen, als der BASt mit auf den Weg gegeben worden sei, dass über die Vorgaben der Rahmenrichtlinie hinaus auch CO_2 gemessen werden soll.[1243] Eine Anforderung, sich ferner mit möglicherweise vorhandenen Abschalteinrichtungen zu befassen, sei aber nicht gekommen.[1244]

Die rechtliche Bindung der ausführenden Verkehrsbehörde an ein solches strenges Prüfkorsett fasste der Zeuge *Redmann* wie folgt zusammen:

> *„Das Problem, vor dem wir als Bundesverkehrsministerium - - oder unser gesamter Geschäftsbereich gestanden hatte, war: Wir können nur auf Basis des geltenden Rechts entsprechende Prüfungen durchführen, das heißt, das Kraftfahrt-Bundesamt kann nur das machen, was entsprechend hinterlegt ist in den Typgenehmigungsvorschriften. Und so eine Nebenbei-Felduntersuchung - wie gesagt, das nationale Überwachungsprogramm war ja erwähnt in der Vorschrift - ist aber nicht vorgesehen gewesen für die Typgenehmigungsbehörde. […] Wir hatten relativ schnell Klarheit im Ressortbereich, dass wir uns darauf verständigen, dass die Basis nur das sein kann - wenn die Verantwortung von unserem Verkehrsministerium bzw. KBA genommen wird -, was in den Typgenehmigungsvorschriften hinterlegt ist. Das war relativ schnell Einvernehmen gewesen.“*[1245]

Hinsichtlich des Prüfumfangs, so der Zeuge *Redmann*, fand die Abstimmung zwischen den Ressorts wie folgt statt:

> *„Wir haben auch relativ schnell uns darauf verständigt, dass wir uns nur zunächst mal auf die Pkw beschränken. Wie gesagt, das Konzept des UBA umfasste auch Motorräder, was sehr schwierig ist bei In-Service Conformity, und mobile Maschinen.*
>
> *Wir haben auch diskutiert, welche ergänzenden Messungen wir noch machen, weil wir haben im Endeffekt ja entschieden, dass das bei der Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt wird. Es stand zeitweilig auch im Raum, dass man nicht nur den Typ-1-Test macht, sondern dass man auch zum Beispiel den Typ-4-Test macht, die Verdunstungsemissionen - oder eben, dass man die CO_2-Werte mitmisst. Man hat sich dann verständigt auf die CO_2-Werte - dass die auf jeden Fall auch mitgemessen werden.*
>
> *Wie gesagt, der WLTP-Prozess war damals auch in den, ja, Anfängen, das heißt, man konnte unter Umständen hier auch noch zusätzliche Erkenntnisse gewinnen, indem man diese Zusatzmessungen macht.“*[1246]

Der Zeuge *Redmann* bekräftigte im Ausschuss, dass es aus seiner Sicht weder Diskussionen gegeben habe, die Zykluserkennung in Verdachtsfällen (Cycle Beating) in die Leistungsbeschreibung aufzunehmen, noch hierfür im Rahmen der Messungen eine Notwendigkeit bestanden habe:

> *„Aber den Aspekt, den Sie angesprochen haben, was ja auch im UBA-Konzept drin stand, dass in Verdachtsfällen - das muss man hier auch betonen; im Konzept stand ja, in Verdachtsfällen soll danach überprüft werden - - Also, mir ist einmal nicht bekannt, dass das UBA in seinen eigenen Projekten wirklich aktiv selber nach Abschalteinrichtungen oder Zykluserkennungen geschaut hätte, und, ja, es ist nicht in dem Konzept der BASt am Ende in der Leistungsbeschreibung gewesen; da haben Sie vollkommen recht. Es ist aber nie der Fakt gewesen, dass wir es rausgestrichen haben. Wir haben diesen Punkt einfach nie diskutiert. Es wurden immer andere Dinge diskutiert, und ich muss auch ganz klar sagen: Wir haben immer Finanzreserven gehabt im Rahmen des Projektes. Wir haben relativ spät erst die letzte, ja, Charge der Pkw, die wir in die Felduntersuchung schieben, festgelegt, das heißt, es war immer eine Geldreserve während*

[1242] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 5.

[1243] Ebd., S. 9.

[1244] Ebd., S. 18.

[1245] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 110 f.

[1246] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 111.

> *des Projektes da. Wenn ein entsprechender Verdachtsfall aufgetaucht wäre, wäre definitiv in der Lenkungsgruppe beschlossen worden: Ja, bitte, lieber Technischer Dienst, schaut da mal genauer nach. Das sieht doch so aus, als wenn es hier eine unzulässige Abschalteinrichtung gäbe. - Aber dieser Verdacht ist nie aufgekommen."* [1247]

Zudem führte der Zeuge in diesem Kontext aus, dass die Zykluserkennung, also dass „*das Fahrzeug erkennt, dass es sich in einer Prüfsituation auf dem Rollenprüfstand befindet*", in vielen Fällen, bei fast allen modernen Fahrzeugen sogar zwingend erforderlich und daher „*legal*" sei.[1248]

> *„[E]rst wenn die Zykluserkennung zum Zweck der illegalen Emissionsbeeinflussung eingesetzt wird, dann ist sie illegal im Sinne der Vorschrift."*[1249]

Im Übrigen wies der Zeuge darauf hin, dass das Umweltbundesamt in der Vergangenheit *„eigentlich diese Typ-1-Überprüfungen nur immer als „Beiprodukt"* gehabt habe. Dies bedeute, dass das UBA diese Untersuchungen insbesondere für das Handbuch der Emissionen durchgeführt habe.[1250]

> *„Wenn sie die Fahrzeuge ohnehin schon im Labor hatten, musste ohnehin der Typ-1-Test mit durchgeführt werden. Also haben sie die entsprechende Statistik angewendet und haben dann auch nach In-Service Conformity-Vorschrift geprüft."*[1251]

Den Zeugen *Redmann* und *Albus* wurde die *„Sprachregelung"* für den in der 14. Sitzung des *Technical Committee on Motor Vehicles* (TCMV) am 17. September 2010 behandelten TOP 5: *„Exchange of views on the future approach for emissions"* vorgehalten.[1252] Anlass für die Aufsetzung dieses Tagesordnungspunktes waren nach Aktenlage Beschwerden einzelner Mitgliedstaaten *„zum Thema Luftqualität"*, die geltend gemacht hatten, dass sich die Absenkung der Grenzwerte nicht in dem an sich zu erwartenden Umfang auf die Luftreinheit ausgewirkt habe. Die Europäische Kommission plane

> *„deshalb eine Strategie zu entwickeln, wie auf die Luftqualitätsprobleme zukünftig reagiert werden sollte. Dabei will sie u. a. klären, ob anstelle von weiteren Schadstoff-Grenzwertabsenkungen die Lösung in verbesserten Vorschriften zur Reduzierung der Realemissionen im Feld wie z.B. ‚off cycle emissions', ‚PEMS/NTE' etc. gesucht werden"*

könne.[1253] Im Entwurf einer Stellungnahme hatte der Leiter seines Referates LA 27, der Zeuge *Albus*, dazu die Frage aufgeworfen, ob effektivere Verbesserungen bei den Realemissionen auch aus Sicht Deutschlands statt durch weitere Grenzwertsenkungen nicht eher erreicht werden könnten

> *„durch die Weiterentwicklung bzw. Neueinführung von Vorschriften, die sicherstellen, dass die Realemissionen im Verkehr wirkungsvoll gesenkt werden. Als Beispiele können genannt werden:*
>
> - *‚off cycle emissions'*
> - *Serienüberprüfung (cop)*
> - *Dauerhaltbarkeitsbestimmungen*
> - *OBD*
> - *Feldüberwachung (Konformitätsüberprüfung, PEMS, NTE, etc.)*
> - *Technische Überwachung*

[1247] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 111.

[1248] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 107.

[1249] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 107.

[1250] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 110.

[1251] *Redmann*, ebd., S. 110.

[1252] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 6 ff.

[1253] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 8; MAT A BMUB-2-1, Ordner 21, Bl. 540 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- *Anti-Manipulation*
- *Verkehrskontrollen*
- *Nachrüstung*

Diese möglichen Maßnahmen sind nicht einzeln zu betrachten sondern sind so weiterzuentwickeln bzw. einzuführen, dass sie aufeinander abgestimmt sind und dass somit unter Kosten/Nutzen Gesichtspunkten eine optimale Lösung im Hinblick auf Emissionsabsenkungen gefunden wird."[1254]

Nach Ergänzung durch den Zeugen *Dr. Eberhardt* (BMUB) im Zuge der Ressortabstimmung lautete die Sprachregelung schließlich, es sei

„festzustellen, dass mit den bisherigen europäischen Anstrengungen im Abgasbereich die Ziele der deutlichen Emissionsminderung im realen Betrieb noch nicht bei allen Schadstoffen erreicht werden konnten. Dies gilt insbesondere für das NOx-Emissionsverhalten der Abgasstufen bis Euro 4 für Pkw und leichte Nfz, sowie ggf. bis Euro V bei schweren Nfz. […] Für die Zukunft muss grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob es anstelle von weiteren Grenzwertabsenkungen nicht effektivere Verbesserungen in Vorschriften bzw. mögliche Neueinführung von Vorschriften gibt, die sicherstellen, dass die Realemissionen im Verkehr wirkungsvoll gesenkt werden."[1255]

In dieser Fassung erhielt die Sprachregelung am 16. September 2010 durch den Zeugen *Redmann* die Zustimmung des BMVBS.[1256]

Dazu befragt, hat der Zeuge *Redmann* vor dem Ausschuss erklärt, sich nicht erinnern zu können, was damals die Motivation seines Hauses gewesen sei, *„Anti-Manipulation"* in die Auflistung möglicher Ansatzpunkte für künftige Verbesserungen aufzunehmen.[1257] *„Vor welchem Hintergrund das damals in das Papier reingeschrieben worden ist"*, sei ihm nicht bekannt und *„auch nicht […], dass das danach noch weiterverfolgt worden ist."*[1258]

Der ebenfalls dazu befragte Zeuge *Albus* stellte zunächst klar, dass die TCMV-Sitzung im Zuge der Einführung von PEMS-Messungen bei schweren Nutzfahrzeugen bei Euro-VI stattgefunden habe. Zum Hintergrund, sogenannte Antimanipulationsvorschriften vorzusehen, erläuterte er:

„Mir ist aufgefallen, dass in den Diskussionen, wenn im Mitentscheidungsverfahren neue Grenzwerte verabschiedet wurden, quasi fast nur die Grenzwerthöhe und der Einführungszeitpunkt im Vordergrund standen. Das waren die Hauptdiskussionen, die geführt wurden. Wenn man aber, wie die Kommission es gesagt hatte, einen umfassenden Ansatz wählen will, um Emissionsvorschriften zu verbessern, und zwar zielführend zu verbessern, dass die Luftqualität runtergeht [sic!], weil das ist ja letztendlich das Ziel, was wir haben mit den Emissionsvorschriften. Die machen wir ja nicht aus Lust und Dollerei, sondern wir wollen die Luftqualität verbessern.

Damals ist von mir - - oder es ist eigentlich auf vielen Sitzungen von mir vertreten worden: Dafür brauchen wir einen umfassenden, ganzheitlichen Ansatz. Das heißt, wir müssen nicht nur die Grenzwerte absenken, wir müssen auch gucken: Konformitätskontrolle bei der Produktion, Konformitätskontrolle im Feld. Wir brauchen auch die technische Überwachung. Wir haben ja die Abgasuntersuchung. Wir brauchen aber auch Antimanipulationsvorschriften."[1259]

Den Begriff der Antimanipulation definierte er wie folgt:

[1254] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 8; MAT A BMUB-2-1, Ordner 21, Bl. 541.

[1255] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 5 ff.

[1256] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 7; MAT A BMUB-2-1, Ordner 21, Bl. 538.

[1257] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 102.

[1258] Ebd., S. 114.

[1259] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 140 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Für mich, mein Verständnis von Antimanipulationsvorschriften: Das sind technische Maßnahmen in den Typgenehmigungsvorschriften, die dazu führen, dass der Fahrzeughalter oder die -halterin oder der Fahrzeugfahrer oder die -fahrerin nicht so ohne Weiteres Manipulationen durchführen können - durch technische Vorschriften in den Typgenehmigungsvorschriften, die der Hersteller sicherstellen muss.“[1260]

Von den aktuellen VW-Manipulationen grenzte er den Begriff abschließend so ab:

„[W]enn man von Antimanipulationsvorschriften spricht - in der Vergangenheit und auch im Zusammenhang mit der Sitzung damals, TCMV in 2010 - - waren das für mich die klassischen Vorschriften, Maßnahmen zur Verhinderung, dass derjenige, der das Fahrzeug führt, das manipulieren kann - oder der Halter, die Halterin.“[1261]

Mit dem Begriff „Manipulationssoftware“ habe dies nichts zu tun. [1262]

3. Einbindung von Herstellern und Interessengruppen

Der Ausschuss hat sich ferner auch mit der Frage befasst, ob es eine Einbeziehung von Verbänden und Interessengruppen in Bezug auf das Forschungsvorhaben gegeben hat.

In einer Übergabemappe für den neuen Umweltminister hielt der Zeuge *Mönch* fest:

„Die bisher [sic!] Arbeiten wurden in großem Einvernehmen zwischen den Ministerien erledigt. Konkret wurden folgende Arbeiten durchgeführt:

- *Die eingebundenen Behörden haben die fachlichen Grundlagen im 1. Quartal 2009 erarbeitet.*
- *Im 2. Quartal wurde die notwendige Leistungsbeschreibung erarbeitet.*
- *Anschließend wurde das Projekt europaweit ausgeschrieben. Trotz dieser Ausschreibung hat sich nur der TÜV Nord beworden [sic!].*
- *Der TÜV Nord erfüllt alle fachlichen Voraussetzungen, so dass nunmehr der Vertragsabschluss nach Klärung weniger Punkte erfolgen kann.*

[…]

Die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen war erfolgreich und zweckmäßig. Dieses Projekt ist ein Beispiel für eine zügige, effektive und ressortübergreifenden [sic!] Zusammenarbeit. Da dieses Projekt eine gewisse politische Brisanz besitzt, ist es sinnvoll die enge Zusammenarbeit beizubehalten. Die Brisanz ergibt sich aus der Tatsache, dass die Fahrzeughersteller sehr empfindlich sind, wenn unabhängige Messstellen im Feld befindliche Fahrzeuge vermessen. Um dem vorzubeugen, wird während des Projektes ein Informationsaustausch mit den Herstellern durchgeführt und Transparenz gewährleistet.“[1263]

Der Zeuge *Dr. Bugsel* hat zunächst betont, dass es bis auf die Auftaktveranstaltung, bei der die *„Autoindustrie, Verbände, alle betroffenen Kreise informiert worden“* seien, dass die BASt ein Forschungsvorhaben zur Feldüberwachung durchführen werde, keine Mitwirkung der Autoindustrie oder Interessengruppen bei Ausführung, Verlauf und Ergebnissen des Forschungsvorhabens gegeben habe.

„Das Einzige, was ich an der Stelle sagen muss: Die Hersteller sind, wenn Fahrzeuge gemessen wurden, informiert worden, dass Messungen beim TÜV dann […] stattfinden und die Hersteller

---

[1260] Ebd., S. 141.

[1261] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 146.

[1262] Ebd., S. 146.

[1263] MAT A UBA-2-1, Ordner 15, Bl. 35.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *diesen Messungen beiwohnen können, wenn sie möchten; aber nur beiwohnen, keine Einflussmöglichkeit oder sonst irgendwas.“*[1264]

Dem TÜV sei als *„Hauptauftragnehmer […] die Möglichkeit eingeräumt worden, auch Unterauftragnehmer einzubinden.“* [1265] Er habe seinerseits den ADAC insofern eingebunden, der *„Unterauftragnehmer des TÜV Nord war. Beim ADAC wurden auch einige Fahrzeuge gemessen.“*[1266] In der Lenkungsgruppe sei der ADAC jedoch nicht vertreten gewesen. Auch sonst habe es keinerlei Berührungspunkte mit dem ADAC gegeben, Ergebnisse seien nicht mit ihm zusammen bewertet oder ausgewertet worden.[1267]

Zu einer E-Mail vom 22. Februar 2011, in der der Zeuge *Dr. Bugsel* gegenüber dem TÜV beklagt hatte, dass dessen Unterauftragnehmer ADAC die Ergebnisse von im Rahmen des Forschungsvorhabens durchgeführten Messungen, *„unzulässigerweise“* dem UBA zugeleitet habe[1268], *„obwohl es sich um ein BASt- Forschungsvorhaben handelt“*, hat der Zeuge auf die Frage, weshalb das UBA als Initiator des Projekts und Mitglied der Lenkungsgruppe die Messergebnisse nicht direkt vom ADAC bekommen sollte, erläutert:

> *„Es ging dabei nicht darum, dass das UBA die Messergebnisse nicht bekommen sollte, sondern es ging darum, dass der ADAC als Unterauftragnehmer Daten oder Ergebnisse weitergegeben hat an eine Stelle, an die er sie hätte nicht weitergeben dürfen. Der ADAC hätte die Ergebnisse genauso gut auch woandershin geben können, an jemanden, der nicht in der Lenkungsgruppe ist. […] Es ging nur darum, dass die Formalie nicht richtig eingehalten wurde […]. UBA durfte die Ergebnisse sehr wohl bekommen, hätte sie auch sowieso über den Zirkel der Lenkungsgruppe oder des Lenkungskreises bekommen aber nicht direkt vom ADAC.“*[1269]

Eine Weisung, das UBA aus Detailinformationen herauszuhalten, habe es nicht gegeben. Es sollte vielmehr damit

> *„vermieden werden […], dass Unterauftragnehmer […] Ergebnisse, Messergebnisse an Dritte weitergeben, wo der Unterauftragnehmer gar keine Weisung hatte oder keinen Auftrag hatte, sie dorthin zu geben.“* [1270]

III. Verlauf des Feldüberwachungsprojekts

Zeitlich war das Feldüberwachungsprojekt der BASt für das BMVBS und das BMU zunächst *„aufgrund der notwendigen Vorarbeiten, der Logistik, der Vielzahl der Messungen und der vorhandenen Prüfkapazitäten auf insgesamt 2 Jahre angelegt“* [1271], wobei *„erste Ergebnisse für Ende 2009 erwartet“*[1272] wurden. Auf der Basis der Ergebnisse sollte dann darüber entschieden werden, *„ob und in welchem Umfang eine weitergehende FÜ des (= über die vorgesehenen Arbeiten der Hersteller und des Kraftfahrt-Bundesamtes [KBA] hinaus) dauerhaft durchgeführt werden sollte. Weiterhin ist auf der Basis der Ergebnisse dann eine mögliche Weiterentwicklung der entsprechenden Regelungen zu prüfen.“* [1273]

Abweichend hiervon wurde das Projekt im Januar 2010 gestartet und nach mehrfacher Verlängerung erst im September 2014 abgeschlossen.[1274] Der Schlussbericht vom 10. September 2014 wurde den Auftraggebern der

---

[1264] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 41.

[1265] Ebd., S. 42

[1266] Ebd., S. 42

[1267] Ebd., S. 42

[1268] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_4, Bl. 93 ff.

[1269] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 44.

[1270] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 45.

[1271] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275; ebenso ebd., Bl. 278.

[1272] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275; ebenso ebd., Bl. 278.

[1273] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275; ebenso ebd., Bl. 278.

[1274] MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BASt, dem BMVI und BMU, am 16. Oktober 2014 vorgelegt.[1275] Der Verlauf des Feldüberwachungsprojekts stellte sich nach der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses wie folgt dar:

1. Grenzwertüberschreitungen bei VW-Modellen

Während bei 16 Fahrzeugtypen keine Auffälligkeiten hinsichtlich der limitierten Schadstoffemissionen festgestellt werden konnten, traten bei den Volkswagenmodellen Grenzwertüberschreitungen auf. Entsprechend dem in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgeschriebenen statistischen Verfahren wurden für diesen Fahrzeugtyp zunächst drei Fahrzeuge untersucht und die Stichprobe abschließend auf acht Fahrzeuge erweitert.[1276]

a) Messergebnis der ersten Stichprobe von drei Fahrzeugen

Im Zuge der ersten Untersuchungen der Abgasemissionen von Pkw im Rahmen des Feldüberwachungsprojekts wurden vom TÜV Nord unter anderem die Abgasemissionen und der CO_2-Ausstoß von zunächst drei Fahrzeugen des von Volkswagen hergestellten Golf-Modells „VW Golf Typ 1K, 1968 cm3, 103 kW, EURO 5, Engine Type: CBAB“ untersucht.[1277]

Die in diesen gemessenen VW Golf VI TDI eingebauten Motoren von VW mit dem Motorkennbuchstaben „CBAB“ gehören zur Motorreihe „EA 189“.[1278] Für die Motoren dieser Motorreihe hat Volkswagen im September 2015 laut einer Vorlage des Referates LA 27 für Staatssekretär *Odenwald* vom 13. Oktober 2015 zu einer Auskunft der Bundesregierung an die ZDF Redaktion Frontal 21 „Manipulationen“ eingeräumt.[1279] Dabei geht es um den Einsatz einer Zykluserkennung in der Motorsoftware, die dafür sorgt, dass bei den betroffenen Motoren von Volkswagen – unter anderem denen mit dem Motorkennbuchstaben „CBAB“ – die Abgasreinigung nur bei Abgasmessungen nach dem NEFZ auf dem Rollenprüfstand uneingeschränkt arbeitet.

Bei den Messungen an diesen Golf VI stellte der TÜV Nord 2010 *„bei zwei Fahrzeugen […] deutliche Überschreitungen des CO-Grenzwertes“* sowie Abweichungen von den Herstellerangaben zu den CO_2-Emissionen fest.[1280]

Angesichts dieser Abweichungen wurden weitere Messungen an dem betreffenden VW-Golf VI-Modell in Essen und in Wolfsburg durchgeführt.

Über die Befunde dieser Messungen informierte der Zeuge *Dr. Bugsel* zum *„Betreff: Projekt Feldüberwachung / Ergebnisse Golf-Messung in WOB“* mit weiterer E-Mail vom 2. Februar 2011 die *„Mitglieder der Lenkungsgruppe“*. Festgestellt worden sei, dass die *„Abweichung der CO- und CO_2-Emissionen“* von dem Typprüfwert

---

[1275] MAT A BASt-2-2, Ref. Z5, Ordner 5, Bl. 10.

[1276] MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 46.

[1277] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 192, Schreiben der BASt an Volkswagen vom 19. Februar 2011, in dem der Zeuge *Seeck* namens der BASt Volkswagen mitteilte: „Im Rahmen des inzwischen laufenden Projektes wurden auch 3 Fahrzeuge eines Fahrzeugtyps Ihres Hauses vermessen. Es handelt sich dabei um den Fahrzeugtyp: VW Golf, Typ 1K, 1968 cm3, 103 kW, EURO 5, Engine Type: CBAB. […] Bei zwei Fahrzeugen traten deutliche Überschreitungen des CO-Grenzwertes auf und bei dem dritten Fahrzeug lag der CO-Messwert nahezu exakt auf Grenzwertniveau.“ Des Weiteren heißt es etwa in der späteren E-Mail des Zeugen *Dr. Bugsel* an die Mitglieder der Lenkungsgruppe des Forschungsvorhabens zur Feldüberwachung vom 10. Oktober 2011 etwa: „VW […] möchte einen Folgetermin festlegen, um die Zwischenergebnisse zum Untersuchungsprogramm vorzulegen. Dies betrifft den Motor mit dem Kennbuchstaben CBAB, der auch im Golf VI verbaut wurde (dieser Fahrzeugtyp zeigte im Rahmen unsere FÜ-Projektes Grenzwertüberschreitungen). […] TÜV-Nord wird die noch ausstehenden weiteren Messungen an dem Typ VW Golf VI (3 Fahrzeuge mit dem Motor CBAB) in der 44. KW durchführen.“ (MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 57 sowie Bl. 59) – Unterstreichungen jeweils hinzugefügt.

[1278] Volkswagen AG - Selbststudienprogramm 403, Druck Nr.: 000.2812.03.00: „Der 2,0l-TDI-Motor mit Common-Rail-Einspritzsystem, Konstruktion und Funktion“.

[1279] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-3, Ordner 5, Bl. 300 (302): Vorlage des Referates LA 27 an Staatsekretär *Odenwald* vom 13. Oktober 2015 zum Betreff: „Presseanfrage […] vom ZDF Redaktion Frontal 21 bei der BASt - Pressestelle vom 5. Oktober 2015 zum Projekt „Überprüfung des Abgasverhaltens von Fahrzeugen im Feld““. Dort heißt es zum *„Zusammenhang mit aktueller IW-Problematik“*: „Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) hat mittlerweile bestätigt, dass sowohl bei den untersuchten VW Golf als auch bei den Audi A4 Dieselmotoren eingebaut sind, bei denen VW aktuell Manipulationen eingeräumt hat. Das KBA hat daraufhin die Ergebnisse aus dieser Studie in die laufenden Untersuchungen mit eingebunden.“

[1280] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 186.

davon abhänge, ob die Messung des Golfs VI mit *„alter“* oder *„neuer Software“* erfolgt sei sowie ob der Golf VI im Anlieferungszustand gemessen worden sei (Essen) oder nicht (Wolfsburg).[1281]

In Wolfsburg konnten mit „neuer Software“

> *„die CO-Emissionen bei dem geprüften Fahrzeug im NEDC (Typ 1 Test) um ca. 50% gegenüber der ‚alten‘ Software reduziert werden“* und lagen *„nun deutlich unterhalb des CO-Grenzwertes in etwa auf dem Niveau des Typprüfwertes“*.[1282]

Sodann heißt es in der E-Mail weiter:

> *„Interessant sind auch die in Wolfsburg gemessenen PM-Werte: (0,00 mg/km bei allen 3 Messungen) und die CO_2-Ergebnisse:*
>
> *Die Abweichungen zwischen dem bei der Typprüfung gemessenen CO_2-Wert und den aktuell in Wolfsburg gemessenen Werten liegen bei ungefähr 4 % (mit der ‚neuen‘ Software) gegenüber ca. 5 % (mit der ‚alten‘ Software). Die Softwareänderung führt demzufolge bei CO_2 wahrscheinlich zu keiner Verschlechterung der Emissionswerte, sondern deutet möglicherweise sogar eher auf eine geringfügige Verbesserung hin.*
>
> *Zu beachten ist fernerhin, dass die CO_2-Messergebnissen aus Essen (Messung im Anlieferungszustand) und Wolfsburg (Messung mit ‚alter‘ Software) divergieren. Je nachdem auf welches Messergebnis man sich nun bezieht, beziffert sich die Abweichung der CO_2-Emissionen gegenüber dem bei der Typprüfung gemessenen CO_2-Wert auf ca. + 11 % (Messung aus Essen) oder ca. + 5 % (Messung aus Wolfsburg).“* [1283]

Die CO_2-Messergebnisse beim Golf VI hingen, wie sich aus dieser E-Mail des Zeugen *Dr. Bugsel* an die Mitglieder der Lenkungsgruppe ergibt[1284], also weniger davon ab, ob der Messung die „alte Software“ zugrunde gelegt worden war, sondern vielmehr in erster Linie davon, ob der Golf im Anlieferungszustand gemessen wurde oder nicht: Anders als beim TÜV in Essen, wo das Fahrzeug direkt im Anlieferungszustand gemessen worden sei, sei das Fahrzeug in Wolfsburg zuvor mit Referenzkraftstoff betankt und für die Messung vorbereitet worden.[1285]

Wie in der Leistungsbeschreibung zu dem Feldüberwachungsprojekt für einen solchen Fall vorgesehen, wandte sich angesichts dessen der Abteilungsleiter Fahrzeugtechnik bei der BASt, der Zeuge *Seeck*, am 16. Februar 2011 in einem Schreiben an die Volkswagen AG und bat um schriftliche Stellungnahme

> *„zu den im NEFZ ermittelten CO_2-Emissionswerten des VW Golf, Typ 1K, 1968 cm3, 103 kW, EURO 5, Engine Type: CBAB […] Bei zwei Fahrzeugen traten deutliche Überschreitungen des CO-Grenzwertes auf und bei dem dritten Fahrzeug lag der CO-Messwert nahezu exakt auf Grenzwertniveau. Desweiteren wurden bei den Messungen der CO_2-Emissionen gegenüber dem Typprüfwert erhöhte Werte ermittelt.“* [1286]

Angesichts dieser Überschreitungen der CO-Grenzwerte bei zwei der drei getesteten Fahrzeugen je nach Einsatz der alten und der neuen Software und wegen der gegenüber dem Typprüfwert erhöhten Werte für CO_2 forderte der Zeuge *Seeck* VW schriftlich auf, *„die technischen Ursachen der erhöhten CO-Emissionen“* sowie der CO_2-Werte zu erläutern. *„Sollte es sich um typspezifische Ursachen handeln“*, wurde VW gebeten mitzuteilen:

> *„[…]*
>
> - *Wie viele Fahrzeuge wurden europaweit mit dieser Konfiguration ausgeliefert?*

[1281] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 186.

[1282] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 186.

[1283] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 186.

[1284] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 186.

[1285] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 186.

[1286] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 192.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- *Welche Maßnahmen wird VW ergreifen, um diesen Mangel bei den ausgelieferten und möglicherweise zukünftig noch zu produzierenden Fahrzeugen abzustellen?*

- *In welchem Zeitrahmen können diese Maßnahmen umgesetzt werden?"*[1287]

b) Messergebnis des vierten VW Golf VI

Laut E-Mail des Zeugen *Dr. Bugsel (BASt)* an die Zeugen *Dr. Eberhardt (BMU), Redmann (BMVBS), Maag (KBA)* und *Mönch (UBA)* vom 21. März 2011 wurden bei weiteren Messungen des TÜV Nord an einem vierten Fahrzeug des Typs VW Golf VI am 15. und 16. März 2011 NOx- und THC-Werte festgestellt, die über dem diesbezüglichen Summengrenzwert lagen, während der CO_2-Messwert bei dem *„Fahrzeug 4 deutlich näher an dem bei der Typprüfung gemessenen CO_2-Wert liegt als die übrigen Fahrzeuge"*.[1288]

Mit E-Mail vom 4. April 2011 leitete der Zeuge *Dr. Bugsel* dem Personenkreis die Antwort von VW auf das Schreiben der BASt mit der Bitte um Stellungnahme vom 16. Februar 2011 weiter und erläuterte dazu:

> *„VW geht in seinen Ausführungen nicht auf die neu entstandene Situation der NOx bzw. (HC+NOx)-Grenzwertüberschreitungen bei den Messungen am 15. und 16.03.2011 in Essen ein. Insofern ist ein weiteres Schreiben […] an VW erforderlich, in dem wir um Stellungnahme zu den o.g. Grenzwertüberschreitungen bitten. Im Nachgang zu dieser Stellungnahme ist dann ein Gespräch mit VW […] vorgesehen."*[1289]

Die Mitglieder der Lenkungsgruppe schlossen sich überwiegend der Einschätzung des Zeugen *Dr. Bugsel* an, dass in dem Antwortschreiben von VW vom 30. März 2011[1290] nicht alle aufgetretenen Fragen erschöpfend erläutert worden seien. Sie begrüßten deshalb das vom Zeugen *Dr. Bugsel* vorgeschlagene Vorgehen, angesichts des Umstandes, dass VW *„keine Erläuterungen zu den zwischenzeitlich durchgeführten Untersuchungen weiterer Fahrzeuge dieses Typs und den dabei festgestellten Auffälligkeiten"* abgegeben habe, ein weiteres Schreiben an VW zu richten.[1291] So betonte etwa das Mitglied des UBA in der Lenkungsgruppe, der Zeuge *Mönch*, das vom Zeugen *Dr. Bugsel* vorgeschlagene Vorgehen sei *„sinnvoll und notwendig. Wir müssen in diesem Fall am Ball bleiben."*[1292]

Lediglich das Mitglied des KBA in der Lenkungsgruppe, der Zeuge *Maag*, vertrat in seiner E-Mail vom 7. April 2011 an den Zeugen *Dr. Bugsel* und die übrigen Mitglieder der Lenkungsgruppe die Auffassung, die Antwort von VW auf das Schreiben der BASt vom 16. Februar 2011 zu den Grenzwertüberschreitungen sei ausreichend gewesen:

> *„Nach meinem Verständnis sind die gestellten Fragen von VW ausreichend beantwortet worden. Demnach sind die rel. hohen CO-Werte aufgrund einer fehlerhaften Softwareaufspielung zurückzuführen. Die betroffenen Fahrzeuge erhalten im Rahmen eines Regelservices eine geänderte Bedatung der Software des Motorsteuergerätes. […]*
>
> *Dabei ist VW in seinem Antwortschreiben ebenfalls auf die Wirksamkeit dieser Maßnahme eingegangen. Die im Rahmen dieses Projekt durchgeführten Messungen mit geänderter Software zeigen auch diese deutliche CO-Reduzierung. Da diese Softwaremaßnahme zumindest in dem einen Testfall eine signifikante Erhöhung des NOx-Wertes (über Grenzwert) mit sich brachte, ist zu vermuten, dass dadurch generell die NOx-Werte ansteigen. […]*
>
> *Obwohl in einigen Fällen die Summe aus HC+NOx über dem Grenzwert liegt, kann auch hieraus noch nicht auf einen Mangel geschlossen werden. Diese Messwerte zeigen vielmehr, dass man zwecks Klärung in das vorgeschlagene statistische Verfahren einsteigen muss. Für mich*

[1287] MAT A BMUB-2-1,Ordner 5, Bl. 193; siehe auch MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-3, Ordner 5, Bl. 300 (301).

[1288] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 197.

[1289] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 204.

[1290] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 206 f.

[1291] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 204.

[1292] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 209.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ergibt sich hieraus nicht die Notwendigkeit weiterer Fragestellungen an die VW AG. Ich kann zum jetzigen Zeitpunkt auch noch keine Mängel erkennen, insofern kann auch noch keine Rede von Mängelbeseitigungsmaßnahmen sein. Die hier gezeigten Messwerte bieten meines Erachtens nach jedoch Grund genug in eine CoP-Überprüfung einzusteigen, bei der das statistische Verfahren Berücksichtigung findet. Hierbei wären auch die von VW intern durchgeführten CoP-Messungen bzw. ermittelten Messwerte zu prüfen.“[1293]

In einer E-Mail-Antwort, ebenfalls am 7. April, an den Zeugen *Dr. Eberhardt* (BMU), der für die Abforderung weiterer Erklärungen plädierte, stellte der Zeuge *Maag* (KBA) ergänzend klar:

„[G]rundsätzlich habe auch ich nichts dagegen, wenn wir uns von VW noch einige Informationen geben lassen. Wir sollten aber vermeiden, zum jetzigen Zeitpunkt bereits von feststehenden Mängeln (in Übereinstimmung mit den Vorschriften) zu sprechen. Insofern spielen auch Mängelbeseitigungsmaßnahmen derzeit noch keine Rolle.“[1294]

Im Ausschuss ergänzte der Zeuge *Maag*, dass ein Fahrzeug dann mangelhaft sei, wenn festgestellt worden sei, dass der Typ nicht den Anforderungen der Vorschrift entspreche.

„Alles andere ist noch erlaubt, und wir hatten insofern erst - jetzt weiß ich nicht mehr ganz genau - drei oder vier Fahrzeuge von dem Typ Golf geprüft. Wir konnten noch nicht die Aussage machen zu dem Zeitpunkt: ´Ist das Fahrzeug mangelhaft, so wie ich es im Moment gesagt habe, oder ist es nicht mangelhaft?´, weil der statistische Zyklus noch forderte, dass weitere Fahrzeuge geprüft werden müssen.“[1295]

Am 8. April wies der Zeuge *Redmann* (BMVI) alle Mitglieder der Lenkungsgruppe auf das allgemeine Verfahren hin, dass alle KBA-Aktionen auf der Grundlage der Messergebnisse nur nach Absprache mit dem Lenkungskreis stattfinden sollen.

„Es ist geplant, schnellstmöglich eine Sitzung des Lenkungskreises stattfinden zu lassen (Terminfindung wurde bereits von BASt veranlasst), wo u.a. auch das generelle Vorgehen in Fällen von festgestellten Auffälligkeiten/Mängeln detaillierter festgelegt werden soll. Sprich u.a.: welche Maßnahmen werden konkret eingefordert, welche Eskalierungsstufen sehen wir vor, wie ist der Übergang bzw. die Interaktion zwischen Vorgehen innerhalb des Forschungsprojektes und offiziellem Vorgehen des KBA, wie sind die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für die Schritte?

Es wäre gut, wenn das KBA für das Lenkungskreisgespräch einen entsprechenden Ablaufplan, insbesondere zu den Handlungsmöglichkeiten des KBA, die sich auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 (´Die Genehmigungsbehörde kann außerdem Informationen aus Überwachungsprogrammen in Betracht ziehen.´) ergeben, vorbereiten könnte.“[1296]

In einem Sachstandsvermerk des BMU vom 3. Mai wurde im Ergebnis festgehalten, dass das Antwortschreiben von Volkswagen vom 20. März 2011

„seitens der Lenkungsgruppe des Vorhabens (BMVBS, BASt, KBA, BMU und UBA) noch als unzureichend angesehen [worden ist], so dass die BASt [Volkswagen] mit Schreiben vom 15. April […] um weitere Erläuterungen bat. Es wird vorgeschlagen, weiterhin bei VW auf Aufklärung und Lösung ggf. vorhandener Mängel zu drängen. Ggf. wäre, bei unzureichender Kooperation seitens VW, auf eine Formalisierung (= Übergabe des Vorgangs an KBA zur Einleitung einer formalen „Untersuchung" nach den Vorgaben der EU-Regelungen) hinzuwirken. […] Die Untersuchung einer größeren Anzahl weiterer Fahrzeuge des Typs VW Golf (wäre für

---

[1293] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 211.

[1294] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 223 ff.

[1295] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 47

[1296] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_4, Bl. 437 ff.

den Abschluss des formalen Verfahrens nach den EU-Regelungen notwendig) sollte nicht angestrebt werden, da ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn nicht zu erwarten ist. Zudem wären mit einer Vielzahl weiterer Untersuchungen auch weitere Kosten verbunden.“[1297]

Hiervon unabhängig sollte jedoch eine Problemlösung sichergestellt werden.

„Weiterhin soll im Rahmen der Lenkungsgruppe auch auf eine Sachaufklärung der Ursachen für mögliche Überschreitungen bei den CO_2-Emissionen der Fahrzeuge, die bislang im Rahmen des Vorhabens bei Fahrzeugen festgestellt wurden, hingewirkt werden.“ [1298]

In einer Fußnote wird hierzu angemerkt:

„Hier besteht zunächst keine „formale Handhabe", da es sich gewissermaßen um „Herstellerangaben" im Rahmen der Typgenehmigung ohne die notwendige Einhaltung von „Grenzwerten" handelt.“ [1299]

Entsprechend der Entscheidung des Lenkungskreises führte die BASt (Zeuge *Seeck*) im Schreiben an Volkswagen vom 15. April aus:

„Hinsichtlich ihrer Antworten ergeben sich jedoch aus unserer Sicht noch weitere Detailfragen, die wir im Rahmen des Projektes gerne mit Ihnen und Ihren Mitarbeitern in einem persönlichen Gespräch klären würden. So ist zum Beispiel nicht zweifelsfrei ersichtlich, ob das von Ihnen verifizierte Problem bei der Serienbedatung auch in anderen ausgelieferten bzw. in Serie befindlichen Modellen/Fahrzeugtypen des VW-Konzerns auftritt oder ob es sich nur auf den untersuchten Typ beschränkt.“[1300]

Im Folgenden wurde Volkswagen mit den Messergebnissen des TÜV Nord vom 15. und 16. März konfrontiert. Es wurde darauf hingewiesen, dass ein Golf VI TDI bei den Messungen des TÜV am 15. und 16. März 2011 in Essen *„bei allen Prüfungen (THC+NOx)-Emissionswerte oberhalb des Euro 5 Summengrenzwertes“* [1301] aufgewiesen habe:

„Bei gleichzeitiger Verwendung des ‚neuen' Softwarestandes und von Referenzkraftstoff wurde von diesem Fahrzeug außerdem der NOx-Grenzwert überschritten. In den übrigen Fällen war der ‚Sicherheitsabstand' zum NOx-Grenzwert sehr gering.

Diesbezüglich bitten wir – ergänzend zu dem bereits aufgezeigten CO-spezifischen Problem – um Klärung, was die technischen Ursachen für die erhöhten NOx- bzw. (THC+NOx)-Emissionen sind.

Allgemein erwarten die am Projekt beteiligten Bundesressorts BMVBS und BMU bei identifizierten typspezifischen Mangeln einen Maßnahmenansatz, dessen Wirksamkeit nachzuweisen ist und der sichersteilt, dass die Vorschriften in der Serie sowie hinsichtlich der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge gemäß VO (EG) 715/2008 bzw. 692/2008 in Bezug auf alle Abgaskomponenten eingehalten werden. So ist zum Beispiel auch sicherzustellen, dass bei dem von VW gewählten Lösungsansatz für das „CO-Problem“ auch ein trade-off zwischen CO und anderen Schadstoffen, der dort zu partiellen Überschreitungen fuhren kann, sowie CO_2 ausgeschlossen ist.

Wir bitten Sie um eine ergänzende schriftliche Stellungnahme bis zum 13.05.2011. Im Nachgang dazu möchten wir Sie gerne zu einem persönlichen Gespräch einladen, um ihre Stellungnahme und weitere Detailfragen mit Vertretern des Bundesverkehrs- und -umweltministeriums, des Kraftfahrt-Bundesamtes, des Umweltbundesamtes, der TÜV Nord Mobilität GmbH und der

[1297] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 317 (319).

[1298] Ebd., Bl. 317 (319).

[1299] Ebd., Bl. 317 (319).

[1300] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 329.

[1301] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 242 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bundesanstalt für Straßenwesen zu diskutieren. Die entsprechende Einladung hierzu werden wir ihnen gesondert zuleiten.“[1302]

2. Erstes Herstellergespräch mit VW Juni 2011 zu den Messungen am Golf VI

Am 20. Juni 2011 fand dann ein erstes *„Herstellergespräch“* der Lenkungsgruppe mit Vertretern von VW statt. Laut *„Liste der Aspekte/Fragen für das Herstellergespräch mit VW“*, die zwischen dem BMVBS und der BASt am 25. Mai 2011 abgestimmt worden war, sollten bei dem Gespräch die technischen Ursachen und möglichen Lösungen für die festgestellte *„CO-Grenzwertüberschreitung (im Typ 1 Test gegenüber Euro 5 Grenzwert)“* und die *„THC + NOx bzw. NOx-Grenzwertüberschreitung (im Typ 1 Test gegenüber Euro 5 Grenzwerten)“* erörtert werden.[1303]

Ursächlich für die CO-Grenzwertüberschreitungen sei laut dieser Liste technisch das

„Ansprechverhalten des Oxidationskatalysators, welches sich bei im Verkehr befindlichen Fahrzeugen mit zunehmender Laufleistung gegenüber einem neuen Katalysator verschlechtert […] Zur Verbesserung des Ansprechverhaltens wurde von VW eine Softwarelösung erarbeitet, bei der durch gezielte Nacheinspritzung bei Kaltstart des Motors der Katalysator schneller erwärmt wird und dadurch das erreichen [sic!] der Anspringtemperatur beschleunigt wird“. [1304]

Messungen hätten gezeigt, dass die geänderte Software die CO-Emissionen im Typ 1 Test reduziere.

„[…]

- *Die betroffenen Fahrzeuge sollen im Rahmen eines Regelservices oder eines außerplanmäßigen Werkstattbesuches eine geänderte Bedatung der Software des Motorsteuergerätes (kostenlos) erhalten*
- *Die aktualisierte Bedatung wird lt. VW voraussichtlich ab KW 25/2011 (d.h. ab 20. Juni 2011) zur Verfügung stehen.“* [1305]

„Bei allen mit neuer Bedatung der Software geprüften Fahrzeugen ist erkennbar, dass gegenüber der ‚alten‘ Software ein Anstieg der NOx-Emissionen zu verzeichnen ist.“ [1306]

„Bei der THC + NOx bzw. NOx-Grenzwertüberschreitung (im Typ 1 Test gegenüber Euro 5 Grenzwerten)“ argumentiere VW, es handele sich um einen Einzelfall. Daher seien weitere Untersuchungen erforderlich, um die genaue Ursache für die festgestellten NOx-Überschreitungen dieses Fahrzeugs zu bestimmen. Dabei müsse

„sichergestellt sein, dass durch die Bedatung der Software zur Reduzierung der CO-Emissionen ein trade-off zwischen CO und THC+NOx bzw. NOx (sowie CO2) vermieden wird! […]

Diesbezüglich ist von VW darzulegen, wie sichergestellt wird, dass – auch im Langzeitbetrieb, d. h. bei Fahrzeugen mit höheren Laufleistungen – die THC+NOx- bzw. NOx-Grenzwerte dauerhaft unterschritten werden.“[1307]

Bei dem Gespräch mit den Vertretern der Lenkungsgruppe am 20. Juni 2011 räumte VW ein, dass die neue Software die Emissionen von CO zwar senke, dabei aber zu einem NOx-Anstieg in Höhe von 1-2 Prozent führe.[1308] Weitergehende Erklärungen oder Zusagen der Volkswagen AG hat es dazu – soweit aus den Akten ersichtlich – nicht gegeben.

[1302] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 242 f.

[1303] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_5, Bl. 85.

[1304] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_5, Bl. 85.

[1305] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_5, Bl. 85.

[1306] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_5, Bl. 88.

[1307] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_5, Bl. 88.

[1308] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_5, Bl. 310 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dazu befragt hat der Zeuge *Dr. Bugsel* in seiner Vernehmung erläutert, es sei allgemein bekannt gewesen,

> *„dass, wenn man innermotorisch die eine Komponente reduziert, das dann unter Umständen […] bei irgendeiner anderen Komponente zu erhöhten Emissionen führt. Dass ist also kein Novum. Das war auch VW bekannt.“*[1309]

Angesichts dessen sollte Volkswagen darlegen, wie es bei der Neubedatung mit der Software zur Reduzierung der CO-Emissionen sicherstellt, dass auch im Langzeitbetrieb ein trade-off zwischen CO und THC+NOx bzw. NOx (sowie CO_2) vermieden wird. Solche Vorschläge habe VW allerdings nicht gemacht, sondern bei diesem Treffen vielmehr angekündigt, ein eigenes Untersuchungsprogramm durchführen zu wollen. Um von dem, was VW mache, unabhängig sein zu können, habe die Lenkungsgruppe beschlossen, nach dem statistischen Verfahren weitere VW-Golf-Fahrzeuge zu prüfen, bis man eine klare Aussage habe treffen können, ob der Typ gemessen an den Vorgaben der Richtlinie in Ordnung sei.[1310]

3. Softwareupdate von Volkswagen

Der Ausschuss hat Zeugen aus den in der Lenkungsgruppe vertretenen Behörden zu den gemessen Ergebnissen – insbesondere beim Golf –, den Umständen ihres Zustandekommens und deren Bewertung durch sie und VW sowie zu ihrer damaligen Vorstellung vom weiteren Vorgehen befragt.

a) Zeuge Dr. Bernd Bugsel

Zu den Auffälligkeiten der mit dem Dieselmotor der Baureihe EA 189 ausgestatteten Golf VI hat der Zeuge *Dr. Bugsel* ausgeführt:

> *„Bei dem Fahrzeugtyp VW Golf, den wir auch vermessen haben, war es so, dass wir da bei den drei ersten Fahrzeugen, die wir vermessen haben, Auffälligkeiten hatten in Bezug auf CO und wir deswegen bei diesem Fahrzeug die Stichprobenanzahl bis auf acht erhöhen mussten, um, wie es die Statistik vorschreibt, dann letztendlich nach acht Messungen eine klare Aussage treffen zu können: Ja, der Fahrzeugtyp ist in Ordnung oder nicht.“*[1311]

> *„Bei so einem Feldüberwachungsprojekt […] wird ja geguckt, ob ein Fahrzeugtyp in Ordnung ist, und wenn bei den Messungen innerhalb der Stichprobe […] ein Fahrzeug dabei ist, wo […] CO, HC oder NOx, ich sage mal, über Grenzwert liegt, dann ist das eine Situation oder ein Fall, der durchaus auftreten kann, weil […] es dann noch nicht dazu führt, dass man sagen muss: Okay, jetzt sind irgendwelche Sachen im Spiel, oder hier sind irgendwelche Auffälligkeiten, wo man genauer hingucken muss.“*[1312]

Zum Umgang von VW mit den Messergebnissen und der Erklärung von Volkswagen für die überhöhten NOx-Emissionen beim vierten gemessenen Golf VI TDI hat er erläutert:

> *„Es ist bei VW so abgelaufen: Es wurde dann ein Fahrzeug von den drei zuerst untersuchten Fahrzeugen - - hat VW mit nach Wolfsburg genommen oder nach Wolfsburg geholt und hat dort an diesem Fahrzeug selbst Untersuchungen durchgeführt. […] Und wir hatten in unserem Anschreiben auch VW gebeten, eine Stellungnahme abzugeben, was dann auch letztendlich nicht in schriftlicher Form, aber im Zuge eines Herstellergespräches stattgefunden hat, wo eben VW uns erläutern sollte, was die Gründe für die CO-Überschreitungen bzw. bei dem einen Fahrzeug, wo auch NOx plus HC zu hoch waren - - was die Gründe für diese Überschreitungen sind.“*[1313]

[1309] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 31.

[1310] Ebd., S. 32.

[1311] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 10.

[1312] Ebd., S. 11.

[1313] Ebd., S. 15.

> *„Das war bei dem Fahrzeug, wo […] HC- plus NOx-Überschreitungen aufgetreten sind, eine einmalige Geschichte. […] VW hat das eigentlich auch plausibel erklärt, hat erst einmal gesagt: ‚Das ist ein einmaliger Fall oder eine einmalige Situation‘, und hat als Begründung angegeben, dass bei diesem Fahrzeug eine ungeklärte Reparaturhistorie vorlag, wo […] irgendwo im Bereich des AGR-Systems […] ein Fehler oder ein Bauteil wohl defekt war, was ausgetauscht wurde und möglicherweise nicht korrekt ausgetauscht wurde, oder dass das AGR-System noch vor dieser Reparatur selbst auch einen Schaden erlitten hat. Und bei allen Messungen danach gab es keine NOx-Überschreitungen mehr, und […] das war auch der einzige Fall, dass überhaupt […] NOx-Überschreitungen aufgetreten sind.“* [1314]

Diese Erklärung sei in der Lenkungsgruppe im Übrigen *„eigentlich für alle plausibel“* gewesen.[1315] Dass *„einige Hersteller […] die Bandbreiten, die die Variabilitäten vorgeben, schon in ihrem Sinne nutzen“*, sei in Bezug auf CO_2 damals bekannt gewesen, *„aber nicht in Bezug auf limitierte Schadstoffe“*.[1316]

Dazu befragt, was es speziell damit auf sich gehabt habe, dass ein Golf mit alter und neuer Software gemessen wurde, hat der Zeuge *Dr. Bugsel* zunächst erklärt, Hintergrund dessen sei gewesen,

> *„dass dann VW selber bei dem einen Fahrzeug entsprechende Versuche unternommen hat und auch bei einem Fahrzeug die Bedatung geändert hat, und diese geänderte Software wurde dann auch in Wolfsburg an einem weiteren Fahrzeug - - oder an einem der Fahrzeuge nochmals eingesetzt, was schon überprüft worden war, um zu gucken, ob denn diese Maßnahme nicht nur bei dem einen Fahrzeug, sondern eben auch bei einem anderen Fahrzeug, was schon geprüft worden war, wirken würde. Das ist die Bezeichnung ‚alte Software/neue Software‘. […] ‚Alte Software‘ bedeutet in dem Zusammenhang: Das ist das Fahrzeug so, wie es vom Kunden quasi übernommen wurde […] und gemessen wurde. ‚Neue Software‘ heißt, es wurde dann auf dieses Fahrzeug oder in dieses Motorsteuergerät die entsprechend andere Software aufgespielt. Das Fahrzeug wurde dann noch mal auf der Rolle gemessen im gleichen Zyklus nach den gleichen Bedingungen, und das waren dann die Ergebnisse ‚neue Software‘.“* [1317]

Die Reduktion der Messwerte für Kohlemonoxid um 50 Prozent infolge der Neubedatung bei gleicher Messfahrt nach dem gleichen NEFZ auf dem Prüfstand unter auch sonst unveränderten Laborbedingungen sei auf *„eine Summation von beiden Effekten“* – Neubedatung und Referenzkraftstoff – zurückzuführen. In der Lenkungsgruppe habe man,

> *„nachdem VW geantwortet hatte, ja trotzdem beschlossen, dass wir ein Gespräch mit VW durchführen möchten […] – Sinn und Zweck war eben in diesem Gespräch, auch von VW das Ganze mal erläutert zu bekommen, auch vor dem Hintergrund, falls weitere Fahrzeuge eben entsprechende Auffälligkeiten zeigen sollten oder VW vielleicht sogar selber sagt: ‚Ja, mit diesem Typ ist irgendwas nicht in Ordnung‘, was VW eben für Maßnahmen ergreifen möchte, um die CO-Emissionen bei […], diesem auffälligen Fahrzeugtyp zu beseitigen. […] Dann gab es das Gespräch mit VW […] und danach haben wir gesagt: Okay, jetzt warten wir erst mal ab, bis wir unsere eigene Messung, unsere Statistik so weit vorangetrieben haben, dass wir sagen können, der Typ ist in Ordnung oder nicht in Ordnung, um da auch gegenüber VW eine entsprechend klare Position einnehmen zu können.“* [1318]

> *„Also, wir waren ja zu dem Zeitpunkt noch in einem laufenden Verfahren […], weil ja […] die Stichprobe noch nicht abgeschlossen war. Wir haben das dann auch in der Lenkungsgruppe diskutiert, […] nach der Besprechung, die stattgefunden hatte, und meine Erinnerung daran ist, dass in Bezug auf die NOx-Überschreitung eigentlich keine Gegenargumente kamen oder keine Gegenfragen kamen, dass das irgendwo nicht plausibel war, weil […] wir noch nicht in dem*

[1314] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 11.

[1315] Ebd., S. 11.

[1316] Ebd., S. 11.

[1317] Ebd., S. 16.

[1318] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 23.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *Zustand [waren], dass wir von VW irgendwas fordern konnten. […] Aber für mich waren zumindest die Ausführungen von VW, was jetzt die Stickoxidüberschreitungen anbelangt, stimmig, zumal auch kein weiteres Fahrzeug im Verlauf der weiteren Messungen aufgetreten ist, wo erhöhte NOx-Emissionen aufgetreten sind.“*[1319]

Den Prüfmodus bei weiteren Messungen im Hinblick darauf zu variieren, dass mittels eines bloßen Softwareupdates und des Einsatzes von Referenzkraftstoff Werte erheblich hätten reduziert werden können, sei nie diskutiert oder erwogen worden.[1320] Ebenso wenig habe man sich mit der Frage befasst, ob *„im Feld noch mehrere Fahrzeuge da waren“* mit fehlerhafter alter Bedatung, weil auch dies zu klären nicht Gegenstand der Untersuchung gewesen sei.[1321]

Zu den Ursachen für die Abweichungen zwischen den beim VW Golf mit der alten und der neuen Software gemessenen CO_2-Emissionen hat der Zeuge *Dr. Bugsel* angemerkt, dass

> *„man dann in Bezug auf die Argumentation, wie hoch denn die Verschiebung der CO_2 -Emissionen eigentlich ist, natürlich auch aufpassen muss: Was nimmt man als Basiswert, worauf man sich bezieht? […] Was ich aber in dem Zuge eigentlich sagen würde, ist im Grunde genommen, dass die […] die Abweichung sich selbst bei der Größenordnung von 10 Prozent im Rahmen dessen bewegt, was […] als normal zu bezeichnen war.“*[1322]

b) Zeuge Dr. Oliver Eberhardt

Der Zeuge *Dr. Eberhardt* ist zu seiner Einschätzung der Auskünfte von Volkswagen und seinen darauf beruhenden Vorschlägen zum weiteren Vorgehen im Frühjahr 2011 befragt worden. Auf die Frage, weshalb die von ihm zunächst angeregte Formalisierung des Verfahrens im Zuge einer Überführung in eine formale Konformitätsprüfung des KBA letztlich unterblieben ist, hat er erwidert, die technischen Erklärungen, die VW für die Auffälligkeiten bei den CO-Emissionen abgegeben habe, hätten eingeleuchtet.[1323]

Der Bereich der CO_2-Emissionen habe bereits deshalb nicht in einer formalisierten Feldüberwachung überprüft werden können, weil Kohlendioxid nicht zu den im Rahmen der Konformitätsprüfungen der Produktion reglementierten Emissionswerten gehöre.[1324]

Für die Auffälligkeiten bei den Kohlenmonoxidemissionen habe der *„rechtliche Ankerpunkt“* für eine Formalisierung durch Abgabe an das KBA gefehlt, weil die Stichprobe zum Golf VI TDI nach Untersuchung weiterer Fahrzeuge des Modells insoweit am Ende insgesamt positiv zu bewerten gewesen sei. [1325]

Im Übrigen wäre eine formalen Konformitätsüberprüfung der Produktion für den VW Golf VI auch daran gescheitert, dass es sich bei diesem Fahrzeug um ein auslaufendes Modell gehandelt habe, das inzwischen gar nicht mehr produziert worden sei.[1326]

Zu dem Gesamtverlauf und den Ergebnissen der Messungen am Modell VW Golf VI TDI hat der Zeuge *Dr. Eberhardt* in seiner Vernehmung durch den Untersuchungsausschuss ausgesagt, nachdem zunächst zwei von drei Fahrzeugen der Stichprobe eine Überschreitung des Kohlenmonoxidgrenzwertes gezeigt hätten, sei die gezogene Stichprobe von drei Fahrzeugen nicht zu entscheiden gewesen. Dessen ungeachtet sei man zu diesem Zeitpunkt bereits in eine Diskussion mit dem Hersteller im Hinblick auf die Ursachenforschung eingetreten, weshalb ein Diesel-Pkw hohe Kohlenmonoxidemissionen aufweise. Im Laufe des Diskussionsprozesses habe der Hersteller

---

[1319] Ebd., S. 24.

[1320] Ebd., S. 24 f.

[1321] Ebd., S. 28.

[1322] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 18.

[1323] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 48 f.

[1324] Ebd., S. 48.

[1325] Ebd., S. 49.

[1326] Ebd., S. 49.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„dann hierfür auch eine technisch für die Lenkungsgruppe nachvollziehbare Erklärung geliefert, nämlich dass aufgrund der Alterung des Katalysators der Aufheizprozess, also die Temperaturfindung des Katalysators, langsamer war als ursprünglich konditioniert. Das läge an einem entsprechenden Fehler bei der Softwarekonditionierung, und man könne das aber dadurch lösen, dass die Software zu einem schnelleren Aufheizen des Katalysators führt und damit die Kohlenmonoxid-Emissionen wieder deutlich entfernt sind vom Grenzwert und damit eine Grenzwerteinhaltung sichergestellt ist. […] Die Erklärungen erschienen den Mitgliedern der Lenkungsgruppe technisch plausibel, und es hat sich auch an Messungen von Volkswagen in Anwesenheit des Forschungsnehmers die Wirkung eines entsprechenden Softwareupdates gezeigt. Die CO-Emissionen lagen mit dem Softwareupdate deutlich unter Grenzwert – […] 50 Prozent geringere Emissionen – und damit in einem Bereich, der nachvollziehbar war mit Blick auf das Emissionsverhalten des Fahrzeugs und nach meiner Erinnerung auch im Bereich des Typgenehmigungswerts.“[1327]

4. Ausweitung der gemessenen VW Golf mit Motorkennzeichen „CBAB“ aus der Motorreihe EA 189 gemäß Stichprobenverfahren

Entsprechend dem europäischen Regelwerk wurde die Zahl der untersuchten VW Golf auf zunächst sieben und abschließend auf acht Fahrzeuge erweitert.

In der 44. Kalenderwoche führte der TÜV Nord *„die noch ausstehenden weiteren Messungen an dem Typ VW Golf VI (3 Fahrzeuge mit dem Motor CBAB)“* durch.[1328] Am 8. November 2011 teilte der Zeuge *Schmidt* vom TÜV Nord dem Zeugen *Dr. Bugsel* das Ergebnis der im Zuge der Ausweitung des Stichprobenverfahrens durchgeführten Messungen an zwei dieser weiteren drei VW Golf VI mit. Dabei handelte es sich wieder um solche Fahrzeuge, in Bezug auf deren Motorsteuerung Volkswagen später, im September 2015, „Manipulationen eingeräumt hat“.[1329] Die beiden Fahrzeuge hätten die Grenzwerte für gasförmige Emissionen eingehalten.[1330] Für einen der beiden fehlten noch die Partikelergebnisse. Die E-Mail des Zeugen *Schmidt* zu diesen Messergebnissen bei den beiden VW Golf mit EA 189-Motoren endete mit folgender Schlussbemerkung:

„Interessant ist, dass bei beiden VW GOLF TDI eine Service Aktion durchgeführt worden ist.“[1331]

Mit weiterer E-Mail am 9. November 2011 schrieb der Zeuge *Schmidt* dann dem Zeugen *Dr. Bugsel:*

„Auch der zweite gemessenen [sic!] VW GOLF TDI war hinsichtlich der Partikel i. O. D.h. wir haben jetzt 7 Fahrzeuge gemessen, 3 waren nicht in Ordnung. Laut Richtlinie sind weitere Fahrzeuge zu messen, um die Stichprobe bewerten zu können. Bei 8 untersuchten Fahrzeugen und 3 Fahrzeugen mit Grenzwertüberschreitung wäre die Stichprobe als i. O. zu bewerten.“[1332]

Der Zeuge *Dr. Bugsel* informierte daraufhin den Zeugen *Redmann* (BMVBS),

„dass ein weiterer VW Golf VI TDI beim TÜV vermessen wird. […] Falls auch dieses Fahrzeug keine Grenzwertüberschreitungen aufweist, hätte – gemäß Stichprobenverfahren – die Stichprobe die Prüfung bestanden (der Umfang der Stichprobe betrüge dann insgesamt 8 VW Golf TDI).“[1333]

[1327] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 46 f.

[1328] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 57 sowie Bl. 59.

[1329] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-3, Ordner 5, Bl. 300 (302) – Staatssekretärsvorlage zum Betr.: „Presseanfrage […] vom ZDF Redaktion Frontal 21 bei der BASt -Pressestelle vom 05.10. zum Projekt ´Überprüfung des Abgasverhaltens von Fahrzeugen im Feld´“: „Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) hat mittlerweile bestätigt, dass sowohl bei den untersuchten VW Golf als auch bei den Audi A4 Dieselmotoren eingebaut sind, bei denen VW aktuell Manipulationen eingeräumt hat.“

[1330] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 88.

[1331] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 88.

[1332] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 89.

[1333] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 90.

5. Verlängerungen des Feldüberwachungsprojekts wegen offener Punkte

Im Oktober 2011 bat der TÜV Nord als Forschungsnehmer

> *„um eine ‚kostenneutrale' Verlängerung der Projektlaufzeit um drei Monate. Ansonsten müsste der Entwurf des Schlussberichtes bereits Ende November vorgelegt werden. Dies würde in Anbetracht des jetzt startenden Messprogramms (Fahrzeuge/Fahrzeugtypen des 2. KBA-Rechenlaufs) zu einem Zielkonflikt führen. Um eine reibungslose Abwicklung des Projektes (Teil A und Teil B) zu ermöglichen und eine sorgfältige Auswertung aller Messergebnisse vornehmen zu können, sei daher eine Verlängerung der Laufzeit des Vorhabens angezeigt."*[1334]

Das BMU stimmte *„der vorgeschlagenen kostenneutralen Verlängerung"* am 24. Oktober 2011 zu.[1335]

Bei einem weiteren „Meeting" der Lenkungsgruppe am 2. Februar 2012 in Bonn wurde zum *„Stand der Folgegespräche mit VW bezüglich Golf VI TDI (Projektteil A)"* im Hinblick auf die *„Grenzwertüberschreitung bei CO"* konstatiert, VW habe bislang nur angekündigt, *„dass die betroffenen Fahrzeuge im Rahmen eines Regelservices eine geänderte Bedatung der Software des Motorsteuergerätes erhalten sollen"*. Die erhöhten CO_2-Emissionen lägen im *Durchschnitt „9 % über Typprüfwert; max-Wert: 11,9 % über Typprüfwert"*.[1336]

Zu den *„Fahrzeugtypen mit erhöhten CO_2-Emissionen"* hieß es in der *„Tagesordnung mit relevanten Punkten/Fragen"*[1337] vom 30. Januar 2012: *„Betroffen sind folgende OEM: Audi. BMW. Daimler. VW (Vorgang laufend: Golf VI TDI), Hyundai und Fiat"*. Die untersuchten Fahrzeuge von Hyundai lägen durchschnittlich 7,0 Prozent über dem Typprüfwert, die von Fiat 9,7 Prozent, wobei die Laufleistung bei den Hyundai unter 15.000 Kilometer gelegen habe.[1338]

Ein weiterer offener Punkt im Zusammenhang mit den erhöhten CO_2-Werten sei, *„welche Antworten von VW […] an den ‚Typbericht' angefügt werden"* sollen. Derzeit lägen dazu *„keine befriedigenden Erklärungen von VW vor. Ist es zwingend erforderlich, dass VW eine ‚belastbare' schriftliche Stellungnahme abgibt, die konkret auf die stark erhöhten CO_2-Emissionen (und auf die CO-Problematik) des in Rede stehenden Fahrzeugtyps eingeht"*. Andernfalls stelle sich die Frage:

> *„Was machen wir, wenn VW keine weitere schriftliche Erklärung abgibt, die den Sachverhalt ausreichend erklärt? Was soll dann in den Typbericht? (ein Abdruck der bisher vorliegenden Antwortschreiben?)"*[1339]

Am 27. März 2012 fasste der Zeuge *Schmidt* (TÜV Nord) die Ergebnisse der Messungen am VW Golf VI TDI in einer für das Herstellergespräch mit VW bestimmten Präsentation wie folgt zusammen:

> *„Ergebnisse VW Golf TDI*
>
> - *Bei 2 der ersten 3 Fahrzeuge wurde der Euro 5 CO Grenzwert überschritten, bei dem 3. Fahrzeug lag der Messwert bei 99% des Grenzwertes.*
> - *VW hat aufgrund dieser Ergebnisse die Software überarbeitet, um das Anspringverhalten des Kats zu verbessern. Die neue Software führt zu einer Verbesserung der CO und HC Emissionen bei einem geringen Anstieg der NOx Emissionen.*
> - *Um eine Bewertung der Stichprobe auf Basis der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 zu ermöglichen wurden im 2. Rechenlauf weitere Fahrzeuge ausgewählt und gemessen.*
> - *Die zusätzlichen Fahrzeuge wurden mit Referenzkraftstoff gefahren.*

[1334] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 60.

[1335] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 85.

[1336] MAT A BASt 2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 184.

[1337] MAT A BASt 2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 184.

[1338] MAT A BASt 2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 184 f.

[1339] MAT A BASt 2-2, Ref. F3, Ordner 4_6, Bl. 184 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- *Bei insgesamt 8 Fahrzeugen und 3 Fahrzeugen mit Grenzwertüberschreitungen ist die Stichprobe positiv zu bewerten.*
- *im Durchschnitt lagen die CO2 -Emissionen um 9,2% über der Herstellerangabe, bei Einzelfahrzeuge um über 10%.*“[1340]

6. Messergebnis der Untersuchung von Volkswagen

Am 2. April 2012 fand im BMVBS in Bonn eine weitere *„Besprechung der FÜ-Lenkungsgruppe mit Volkswagen (Folgegespräch)“* statt.

a) Verlauf und Ergebnisse nach Aktenlage

Laut Ergebnisprotokoll der BASt vom 12. April 2012 informierte Volkswagen bei dem zweiten Herstellergespräch über

> *„eigene Untersuchungen, die mit verschiedenen Fahrzeugtypen durchgeführt wurden […] Die Untersuchungen von VOKSWAGEN wurden insgesamt als “in Ordnung“ eingestuft. Bis auf zwei Messpunkte lagen alle Werte unterhalb der CO-Grenzwertlinie.“*[1341]

Die Feldmessung habe somit ergeben, *„dass die CO-Emissionen des in Rede stehenden Motors/Fahrzeugtyps“* aus der Reihe *„EA 189“* mit dem Kennbuchstaben *„CBAB“* im Fahrzeugtyp VW Golf VI TDI *„keinen Anlass geben, Maßnahmen zu ergreifen bzw. einzuleiten.“*[1342] *„Eine Bedatung der Software des Motorsteuergerätes – mit dem Zweck, das ‚Anspringverhalten‘ des Katalysators zu verbessern und dadurch die CO-Emissionen (während der Kaltstartphase) zu reduzieren“*, sei demgemäß von Volkswagen nicht durchgeführt worden.[1343]

Konkret habe VW auf die in der Agenda formulierte Frage: Wurde *„die bei der Besprechung am 20. Juni 2011 seitens Volkswagen vorgeschlagene Maßnahme, betroffenen Fahrzeugen im Rahmen des ‚Regelservice‘ eine geänderte Bedatung der Software des Motorsteuergerätes aufzuspielen, bereits eingeleitet? Wenn ja, in welchem Umfang?“* geantwortet: „*Es wurden keine Maßnahmen eingeleitet.“*[1344]

Auf die Frage *„Existieren weitere Ansätze oder Maßnahmenvorbereitungen, die aus den Ergebnissen des Volkswagen-Untersuchungsprogramms abgeleitet wurden?“* erhielten die Vertreter der Lenkungsgruppe am 2. April 2012 von VW die Antwort: *„Es besteht keine Notwendigkeit einer Maßnahme.“*[1345]

Und auf die Frage: *„Lag beiden Messkampagnen der Stichprobe eine identische Bedatung der Software des Motorsteuergerätes zugrunde?“* antwortete VW in dem Herstellergespräch am 2. April 2012: *„Grundsätzlich ja. […] es wurden keine Steuergeräte*-Daten dieser Fahrzeuge getauscht.“[1346]

b) Aussage Dr. Bugsel zu Verlauf und Ergebnis des zweiten Herstellergesprächs mit VW

In seiner Vernehmung hat der Zeuge *Dr. Bugsel* bestätigt, *„dass VW bei keinem Fahrzeug Updates gemacht hat“*.[1347] Nachdem zwei gemessenen Golf VI nicht in Ordnung gewesen seien, habe man VW informiert. VW habe daraufhin

---

[1340] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 55.

[1341] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 65.

[1342] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 65.

[1343] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 65.

[1344] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 64 f.

[1345] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 64 f.

[1346] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 65.

[1347] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 33.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„diese Versuche mit der anderen Bedatung an einigen Fahrzeugen durchgeführt, um zu sehen […], ob man mit dieser Maßnahme die CO_2-Emissionen reduzieren kann, das vor dem Hintergrund, falls ein entsprechendes Mängelbeseitigungsverfahren eben eingeleitet werden würde.“*[1348]

Ein Jahr später sei die Situation dann eine andere gewesen. Seinerzeit habe man im Rahmen des Feldüberwachungsprojekts bereits herausbekommen:

> *„Der Typ ist in Ordnung. Das waren zwei Fahrzeuge, die in Bezug auf CO auffällig waren, aber der Typ als solcher ist in Ordnung. Damit ist auch kein Mängelbeseitigungsplan erforderlich. Und VW hat ja ein eigenes Untersuchungsprogramm durchgeführt. Die haben uns die Ergebnisse auch bei der Besprechung gezeigt, dass auch nach deren Auffassung kein Mangel an dem Typ vorliegt. Und deswegen ist eben diese Software nicht ausgerollt worden, bzw. VW hat gar keinen diesbezüglichen Plan oder keine diesbezügliche Maßnahme eingeleitet“* [1349],

„weil der Typ ja in Ordnung war.“[1350] Auf die weitere Nachfrage des Ausschusses, wie die BASt zu dem Ergebnis gekommen sei, hat der Zeuge *Dr. Bugsel* schließlich erwidert:

> *„VW hat uns ihre Unterlagen […] gezeigt anhand von Folien, glaube ich, und das war an der Stelle nicht zu beanstanden. Und wir haben eben aus unserem Projekt heraus selber auch festgestellt: In Bezug auf CO_2 ist kein serienspezifischer Mangel erkennbar. – Das war für uns die Begründung, zu sagen: Okay, wir können die Stichprobe nach dem Verfahren, so wie wir es geprüft haben, als in Ordnung einstufen. – Und damit bestand für uns kein weiterer Anlass, da aktiv zu sein.“*[1351]

IV. Auffälligkeiten hinsichtlich der CO_2-Emissionen

Unabhängig davon wurde angesichts der nach mehrheitlicher Ansicht der Mitglieder der Lenkungsgruppe im Hinblick auf die festgestellten *„Auffälligkeiten hinsichtlich der CO_2-Emissionen“* [1352] unbefriedigenden Sachlage die Projektlaufzeit der Feldüberwachung im April 2012 bei *„einigen untersuchten Fahrzeugtypen“* nochmals um sieben Monate verlängert, *„um die Stellungnahme der betroffenen Herstellers im Abschlussbericht aufnehmen zu können“*, da *„bisher nicht alle Stellungnahmen der Fahrzeughersteller“*[1353] vorlägen.

Außerdem wurde VW am 2. April 2012 nochmals darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit bestehe, Stellungnahmen zu den Themenkomplexen CO-Emissionen und erhöhte CO_2-Emissionen abzugeben, die dem Bericht des Forschungsvorhabens beigefügt werden. Zugleich wurde darauf hingewiesen, dass bei *„Fehlen adäquater Erläuterungen – nach der Veröffentlichung des Berichtes – entsprechende Anfragen Dritter sehr wahrscheinlich zu erwarten sind.“* Volkswagen wolle *„darüber beraten, ob man die Möglichkeit nutzen wird, Stellungnahmen abzugeben.“*[1354]

1. Differenzen innerhalb der Lenkungsgruppe in der Bewertung der Herstellerauskünfte

Abweichend von den übrigen Mitgliedern sprach sich das Mitglied des KBA in der Lenkungsgruppe, Herr *Maag*, in seiner E-Mail an die übrigen Mitglieder vom 7. Mai 2012 dafür aus, zu den festgestellten Auffälligkeiten bei den CO_2-Werten ihrer Fahrzeuge keine weitere Stellungnahmen der Hersteller einzufordern. Zur Begründung führte er aus, BMW etwa habe eine

---

[1348] Ebd., S. 38.

[1349] Ebd., S. 38.

[1350] Ebd., S. 33 und 38.

[1351] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 39.

[1352] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 401 (402).

[1353] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 401 (402).

[1354] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 67.

> *„ausführliche wie auch sachgerechte Stellungnahme abgegeben [und] CO_2-Daten aus dem von BMW durchgeführten Stichprobenverfahren (gemäß Vorschrift) übermittelt und damit auch nachgewiesen, dass der Typprüfwert in der Produktion eingehalten wird. […] BMW hat weiterhin auf einige Einflussfaktoren hingewiesen, die von der Vorschriftenseite unterschiedlich einfließen können und damit eine Vergleichbarkeit der CO_2-Messwerte nur schwer erlauben.“* [1355]

Die Besprechung mit Volkswagen zeige,

> *„dass VW in der Einschätzung zur derzeitigen Vorschriftenlage bei der CO_2-Ermittlung ähnlich liegt wie BMW. Es wurde von VW dargestellt, dass die gesetzlichen Randbedingungen bei der Ermittlung von Verbrauchswerten eine signifikante Bandbreite der Ergebnisse ermöglichen. Auch VW konnte in der Besprechung mit eigenen CoP-Messdaten aus dem statistische Verfahren nachweisen, dass der CO_2-Typprüfwert im Produktionsbetrieb eingehalten wird.“* [1356]

Daimler und Fiat hätten ihren Stellungnahmen zwar Daten von eigens durchgeführten CO_2-Messungen beigelegt. Nach Einschätzung *Maags* lieferten jedoch *„beide Hersteller mit dem Datenmaterial keinen Beweis für die Einhaltung der Typprüfwerte in der Produktion“*. [1357]

Hyundai und Audi hätten ihrer Stellungnahme keine eigenen Messdaten beigelegt. Hyundai zeige auf,

> *„dass der im Forschungsprojekt durchgeführte Test nicht exakt der Vorschrift für CO_2-CoP-Messungen entsprach und dass weitere mögliche Einflussfaktoren nicht ausreichend Berücksichtigung fanden“* [1358]

Audi verweise in seiner Stellungnahme insbesondere auf die mit VW geführten Gespräche. Zusätzlich werde gesagt, *„dass die im eigenen Haus regelmäßig durchgeführten Überprüfungen die Genehmigungskonformität bestätigen“*. [1359]

BMW aber auch VW hätten seines Erachtens *„durch Vorlegen entsprechender Messberichte die Konformität der Verbrauchswerte zweifelsfrei darlegen“* können.

> *„Die im Projekt erzielten Messergebnisse erlauben jedoch keinesfalls die Aussage darüber, dass bei den anderen Herstellern dies nicht der Fall sei. Vielmehr wurde durch die Stellungnahmen und die Diskussion innerhalb der Projektgruppe deutlich, dass die im Projekt ermittelten Abweichungen durchaus im Toleranzbereich der Vorschriftenlage möglich sind. Damit sind Zweifel hinsichtlich einer nicht genehmigungskonformen Produktion nicht begründbar.“* [1360]

Das Fazit des Zeugen *Maag* lautete dementsprechend,

> *„[…]*
>
> - *Bei keinem Hersteller können konkrete Zweifel hinsichtlich einer nicht genehmigungskonformen Produktion im Hinblick der CO_2-Werte genannt werden, obwohl die Stellungnahmen einiger Hersteller zumindest in einigen Punkten als recht unbefriedigend einzustufen sind.*
>
> - *Die gesetzlichen Randbedingungen sind nicht konkret genug beschrieben. Bei der Ermittlung von Verbrauchswerten führt dies zu einer signifikantem Bandbreite der Ergebnisse.*

[1355] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 105.
[1356] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 105.
[1357] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 105.
[1358] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 106.
[1359] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 106.
[1360] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 106.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- *Von keinem Hersteller kam Kritik zum Stichprobenverfahren zwecks Überprüfung der Konformität.“* [1361]

Im Hinblick auf die Thematik der CO_2-Werte empfahl der Zeuge *Maag*, das Projekt nicht weiter fortzuführen. Die vorliegenden Ergebnisse/Erkenntnisse seien

> *„soweit ausreichend, dass keine weiteren Untersuchen [sic!] bzw. Nachforderungen seitens des Projektes hinsichtlich der CO_2-Wertemessungen erforderlich sind.“*[1362]

Eine Fortsetzung würde

> *„weitere Personalressourcen und eine weitere Projektverlängerung bedeuten, wobei […] zunächst einmal die Zielvorstellung für ein Weitermachen formuliert werden müsste. Bei keinem der im Projekt betrachteten Hersteller besteht Verdacht auf Nichtkonformität.“* [1363]

Nicht mehr weiterzumachen decke sich zwar nicht mit dem Besprechungsergebnis der letzten Lenkungsausschusssitzung vom 2. April 2012, in der weitere Bitten um Unterlagen an Daimler formuliert worden seien. Bei einer weiteren Bitte an Daimler um belastbare Statistikdaten hinsichtlich der Ermittlung von CO_2-Werten müssten solche Daten aber auch von all jenen Herstellern gefordert werden, die solche bislang nicht beigelegt hätten. Dafür fehle es aber an einem konkreten Projektauftrag. Letztlich stünden auch hier die jeweiligen Genehmigungsbehörden in der Pflicht, sich entsprechende Nachweise über vom Hersteller durchgeführte CoP-Prüfungen geben zu lassen.[1364]

Seines Erachtens sollte allen betroffenen Herstellern schriftlich gedankt werden. Besonderer Dank müsse jenen Herstellern gelten, die sich in Form von Stellungnahme bzw. anderweitiger Unterstützungsarbeiten besondere Mühe gemacht hätten. Er denke insbesondere an BMW und VW.[1365]

Für den Projektbericht sehe er keine Notwendigkeit, die CO_2-Messergebnisse wie auch die Stellungnahmen der Hersteller zu veröffentlichen, weil die CO_2-Werte nicht Teil des Projektauftrags gewesen sei. Stattdessen solle im Bericht erwähnt werden, dass im Rahmen der Projekt-Abgasmessungen auch Verbrauchsmessungen angefallen seien, die aber nicht dem gesetzmäßig vorgeschriebenen CoP-Verfahren für eine CO_2-Wertermittlung entsprochen hätten, weil das Projekt auf die Ermittlung der Abgasemissionen ausgerichtet gewesen sei. [1366]

Ferner solle darin seines Erachtens aufgeführt werden,

> *„dass die derzeitigen Vorschriften offenbar einige Schwachstellen aufweisen, wobei man diese durchaus auch nennen sollte. Weiterhin müsste dargestellt werden, dass bei keinem der getesteten Fahrzeuge der Nachweis einer Nichtkonformität erbracht werden konnte“*.[1367]

Auf diese Einschätzungen des Zeugen *Maag* zur CO_2-Thematik und seine Vorschläge zum weiteren Vorgehen erwiderte der Zeuge *Dr. Eberhardt* (BMU) am 8. Mai 2012, er stimme dem KBA weitgehend zu, würde aber andere Schlussfolgerungen ziehen:

> *„Das ‚Weiter Dranbleiben‘ wurde ja auch vor dem Hintergrund beschlossen, dass uns (und insbesondere BMVBS und BMU) absehbar nach Abschluss des Vorhabens Fragen gestellt werden könnten, was wir denn auf der Basis der Erkenntnisse aus dem Vorhaben unternommen haben. Eine Aussage wie, wir haben die Beteiligten angeschrieben, die Rückmeldungen waren nicht zufriedenstellend aber dann war das Projekt zu Ende, wäre da kaum hilfreich in der Außendarstellung. Insofern denke ich, dass wir dran bleiben sollten, aber, da stimme ich den Ausführungen von Hr. Maag zu, wir sollten auch einen sinnvollen Abschluss finden.*

[1361] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 106.

[1362] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 106.

[1363] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 106.

[1364] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 106.

[1365] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 107.

[1366] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 107.

[1367] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 107.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Frage, die ich mir stelle: müssen wir im Rahmen des Vorhabens weitermachen (und somit den Abschluss des Vorhabens ggf. weiter verzögern), oder wäre es vielleicht besser, mal abschließend noch alle Hersteller (ggf. auch nicht nur die aus dem Projekt?) und die Verbände einzuladen, und mal bisschen durch die Mangel zu drehen? […] Es könnte zudem für Hersteller, die völlig inhaltslose oder nicht zu veröffentlichende Stellungnahmen geschickt haben, ja sogar schlimmer sein, wenn keine oder diese Stellungnahme am Ende im Bericht auftaucht, oder?

Die Veröffentlichung der CO_2-Werte im Abschlussbericht halte ich für wichtig und notwendig. […] Wir haben CO_2 auch als einen wichtigen Bestandteil des Projekts von Beginn an formuliert, dem sollte Rechnung getragen werden.“[1368]

Der Zeuge *Mönch* konstatierte hierauf in einer E-Mail an die Mitglieder der Lenkungsgruppe vom 9. Mai 2012:

„Wichtig ist doch, dass es einen Auslegespielraum gibt, der schlicht von den Herstellern genutzt wird und es ist die Aufgabe des Gesetzgebers die Regelungen eindeutig zu fassen. Insbesondere vor dem Hintergrund der möglichen Strafzahlungen. Letztlich kann man diese nur unter klaren rechtlichen Rahmenbedingungen möglicherweise einfordern. In einem Gespräch mit der Industrie kann man diese Auslegungsbandbreiten darlegen und klar sagen, dass im Rahmen WLTP solche Regelungen zu vermeiden sind. Ich gehe davon aus, dass in diesem Punkt mehr Konflikte mit der Industrie auftreten werden als bei der reinen technischen Herleitung des WLTP und seiner Randbedingungen.“[1369]

Der Zeuge *Maag* erläuterte im Ausschuss die Hintergründe der Entscheidung, die Aufklärung der CO_2-Messwerte zurückzustellen, wie folgt:

„Ich hielt es aber zu einem Zeitpunkt, wo wir das Thema „übrige Abgasemissionen“ noch gar nicht abgeschlossen hatten, nicht für richtig, jetzt schon mit irgendwelchen Fragen zu den CO_2-Emissionen einzusteigen, sondern das musste erst mal in der Projektgruppe aus meiner Sicht damals erörtert werden: ‚Wie gehen wir mit dem Thema vor?‘, und nicht dass jetzt Fragen an VW gerichtet wurden. […] Ich sah das Problem, dass wir, wenn wir zu früh mit irgendwelchen Fragen oder auch Entscheidungen zu einem Hersteller gehen, das noch gar nicht feststeht: Ist dieser Typ - - Hat er nun die Anforderungen erfüllt, oder hat er sie nicht erfüllt - - und eventuell schon Absprachen der Besserung getroffen werden. Und nachher stellt sich heraus, dass das Problem viel schlimmer ist und wir eventuell behördlicherseits dann eingreifen müssen und vielleicht das eine oder andere zurücknehmen.

Für mich war es wichtig, das Thema Abgas erst mal fertig abzuschließen. Das war zu dem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen; denn damals waren die Entscheidungen noch gar nicht getroffen, in ein statistisches Verfahren reinzugehen.

Das musste also erst mal getroffen werden. Der CO_2-Block - und so ist es auch nachher erfolgt - wurde dann anschließend gesondert noch mal behandelt: Wie gehen wir damit um? Und da hatte ich keinerlei Bedenken zu dem Zeitpunkt dann, als wir das eine Thema abgeschlossen hatten, auch jetzt die Hersteller mit Fragen zu konfrontieren. Und das ist auch erfolgt. Die Hersteller wurden dann auch befragt zu ihren Ergebnissen.“[1370]

Der Zeuge *Dr. Bugsel* fasste das Meinungsbild mit den kontroversen Ansichten zum weiteren Vorgehen in Sachen CO_2 schließlich folgendermaßen zusammen:

„Vor dem Hintergrund, dass nun gegensätzliche Standpunkte bezüglich des weiteren Vorgehens vorgebracht wurden, stellt sich die Frage, wie wir denn nun alle Meinungen ‚unter einen Hut‘ kriegen. Insbesondere ist von uns festzulegen, wie wir mit den Antworten von Daimler, aber

---

[1368] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 102.

[1369] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 98.

[1370] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 41 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *auch von Fiat, Audi (und ggf. Volkswagen) umgehen wollen. Auch wenn die Antworten der betreffenden OEM unterschiedlich sind in Bezug auf die Qualität bzw. auf die Verwendbarkeit für den Bericht, so muss am Ende doch allen OEM ein identisches bzw. (ein der Sachlage) angemessenes Prozedere zuteil werden. Hier sind m. E. hauptsachlich [sic!] die beiden Ressorts BMVBS und BMU) gefragt, sich auf eine gemeinsame Linie zu verständigen.*
>
> *Eine Ausnahme stellt allerdings die Stellungnahme von DAIMLER dar. Hier sollten wir auf jeden Fall ein weiteres Schreiben versenden, weil wir dem Vorschlag von DAIMLER, nämlich ‚Fahrzeuge aus der Bewertung herauszunehmen und damit die Aufgabenstellung CO_2 als bestanden zu werten' nicht folgen werden und dies nicht unwidersprochen bleiben kann. Schlussendlich muss sich die Lenkungsgruppe aber darauf verständigen, ob denn nun weitere Schreiben an Daimler und ggf. auch an die OEM Fiat, Audi / Volkswagen versendet werden sollen oder nicht. In diesem Fall wäre der jeweilige Vorgang als abgeschlossen anzusehen und es würden keine weiteren Schritte seitens der Lenkungsgruppe erfolgen."*[1371]

Zu Hintergrund, Verlauf und Ausgang der Kontroverse befragt, hat der Zeuge *Dr. Bugsel* erläutert, Hintergrund sei gewesen, dass es bei einigen Herstellern zwar erhöhte CO_2-Emissionen, aber bei keinem *„Grenzwertüberschreitungen in dem Sinne, wenn man jetzt von Grenzwerten von limitierten Schadstoffen spricht"*[1372], gegeben habe, weil es für CO_2 keine Grenzwerte gebe. Da man alle Hersteller gleich habe behandeln wollen und *„nicht bei dem einen mehr fordern als bei dem anderen"*,[1373] habe man die Hersteller mit den entsprechend erhöhten CO_2-Emissionen zunächst angeschrieben, *„um mal zu gucken: Was schreiben denn die Hersteller? […] – Das heißt, an der Stelle wollten wir ja auch mal so ein bisschen aus den Herstellern was rauskitzeln."*[1374] Die Antworten der Hersteller seien sehr unterschiedlich ausgefallen und hätten *„zum Teil sehr […] wenig zum Inhalt"* gehabt. In der Lenkungsgruppe habe man angesichts dessen überlegt, wie in Bezug auf CO_2 weiter vorzugehen sei. Er habe *dazu „eine Matrix verschickt, wo dann jeder aus der Lenkungsgruppe ankreuzen sollte, wie wir denn weiter vorgehen in Bezug auf VW, Fiat usw."*[1375]

Als Ergebnis dieser Befragung habe man sich entschieden, *„bis auf den einen Hersteller, nämlich Daimler"*[1376], in Bezug auf CO_2 keine weiteren Nachforderungen zu stellen, da die

> *„Meinung von den Mitgliedern war, dass wir eben keine weiteren Stellungnahmen einfordern sollten, weil die Hersteller sich auf die Position zurückziehen könnten: Wir brauchen nichts zu liefern. CO_2 ist kein Bestandteil der Feldüberwachung, ist nicht dort drin enthalten. Wenn ihr da so was macht – ich sage mal –, dann könnt ihr so was machen, aber das ist eigentlich euer Privatvergnügen."*[1377]

Streng formal nach den Vorschriften habe es eigentlich keine rechtliche Grundlage gegeben, *„in Bezug auf CO_2 überhaupt irgendwas zu fordern, weil CO_2 kein Bestandteil der Feldüberwachung ist, wie sie eben in den Richtlinien abgelegt ist"*.[1378] Lediglich bei Daimler sollte nachgefasst werden, *„weil wir da was klarstellen mussten"*[1379]: *„So kann man auch nicht verfahren."*[1380]

[1371] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 103.

[1372] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 35.

[1373] Ebd., S. 29.

[1374] Ebd., S. 35.

[1375] Ebd., S. 29.

[1376] Ebd., S. 29.

[1377] Ebd., S. 34.

[1378] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 29.

[1379] Ebd., S. 29.

[1380] Ebd., S. 35.

2. Weiteres Schreiben der Bundesanstalt für Straßenwesen an Daimler in der Projektverlängerung

Absprachegemäß versandte die BASt am 16. Mai 2012 ein weiteres Schreiben an Daimler, mit dem sie um Beantwortung ihrer Fragen sowie um Beachtung ihrer Hinweise zu den erhöhten CO_2-Emissionen des Fahrzeugtyps B180CDI (Typ 245) bat. Entgegen Daimlers Darstellung bestätige das zweite von drei im Rahmen des Projekts gemessenen Fahrzeugen dieses Typs den Zertifizierungswert nicht, sondern liege mit 4,6 Prozent über dem bei der Typgenehmigung gemessenen Wert und damit über dem in Anhang I, Nr. 3.5.1.1. (Verordnung [EG] Nr. 692/2008) genannten Wert von 4 Prozent. Auch hätten die bei den Messungen an den drei Fahrzeugen von Daimler des Typs B180 anwesenden Daimler-Mitarbeiter seinerzeit nicht beanstandet, dass möglicherweise Fehlmessungen an einem der Fahrzeuge erfolgt seien. Daher könne die BASt weder die Erklärung Daimlers in seiner E-Mail vom 13. März 2012, die hohen CO_2-Emissionen an einem Fahrzeug beruhten letztlich auf einer Fehlmessung, nachvollziehen noch die Schlussfolgerungen Daimlers zum Sachverhalt der erhöhten CO_2-Emissionen des Fahrzeugtyps B180 GDI. Ebenso wenig folge man dem Vorschlag Daimlers, ein Fahrzeug aus der Bewertung herauszunehmen.[1381]

An Volkswagen ging kein weiteres Schreiben. Am 6. Juli 2012 teilte der Zeuge *Dr. Bugsel* den Mitgliedern der Lenkungsgruppe lediglich mit, Volkswagen habe auch

> *„im Nachgang zu unserem 2. Herstellergespräch (im April) – anders als AUDI – bisher keine Erklärung/schriftliche Stellungnahme abgegeben, weder zu den erhöhten CO_2-Emissionen, noch zu den CO-Emissionen. Da die gesetzte Frist bereits lange abgelaufen ist, kann man wohl davon ausgehen, dass von Volkswagen keine Reaktion mehr zu erwarten ist.“*[1382]

Diese Aktenlage hat der Zeuge *Dr. Bugsel* in seiner Vernehmung bestätigt: VW habe die von der Lenkungsgruppe erbetene, über die Antwortschreiben auf die ersten Anfragen Anfang 2011 hinausgehende schriftliche Stellungnahme zu der CO- und CO_2-Problematik *„als Gesamtpaket, als abschließende Stellungnahme, nicht geliefert.“*[1383]

Ungeachtet dessen wurde das Projekt dem Vorschlag der Lenkungsgruppe entsprechend noch mehrfach – letztmalig am 19. Dezember 2013[1384] – bis zum 30. Juni 2014 kostenneutral verlängert und am 10. September 2014 mit der Vorlage des Abschlussberichts beendet.[1385]

V. Ergebnisse des Feldüberwachungsprojekts

Ausführlich dargestellt wurden die Ergebnisse des Feldüberwachungsprojekts im Schlussbericht der BASt zum Forschungsprojekt *„Thema Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“*. Er lag dem BMVI und BMUB im Oktober 2014 vor, wurde allerdings erst im Jahr 2016 von der BASt publiziert, weil die geplante Veröffentlichung im Herbst 2015 *„aufgrund der laufenden Untersuchung des KBA, vorläufig zurück gestellt“* wurde *„bis zum Abschluss der KBA-Untersuchungen“* in der Untersuchungskommission „Volkswagen“.[1386]

Die internen Berichte datieren vom 16. Oktober 2014, die Kurzberichte[1387] nebst Kurzfassungen vom 10. September 2014[1388]. Zuvor waren verschiedene Berichtsentwürfe erstellt worden[1389]. Zwischenberichte legte die BASt am 24. und 30. November 2010 sowie am 31. März 2011 vor. Der Abnahmevermerk der BASt datiert

---

[1381] MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 162 f.

[1382] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 412.

[1383] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 32.

[1384] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 482.

[1385] Vgl. zu diesem Datum der Vorlage des Schlussberichts MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583.

[1386] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-3, Ordner 5, Bl. 300 (302).

[1387] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 18.

[1388] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 14.

[1389] Vgl. etwa zum Entwurf für die Langfassung des Schlussberichts vom August 2013 nur MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 60 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vom 22. Oktober 2014.[1390] Ergiebig im Sinne des Untersuchungsauftrags sind insbesondere auch die fachlichen Bewertungen, die die BASt und das Bundesumweltministerium abgegeben haben.

1. Die fachliche Auswertung der BASt

Die fachliche Auswertung der BASt zum Forschungsprojekt erstellte der Zeuge *Dr. Bugsel* am 4. Dezember 2014.[1391] Darin wies er zunächst noch einmal darauf hin, dass bei der Feldüberwachung im Teil A des Projekts vorrangig das Emissionsverhalten von Fahrzeugtypen mit Dieselmotor betrachtet worden sei. Zu beachten sei ferner, dass im Typgenehmigungsverfahren – im Gegensatz zu den Schadstoffemissionen – zwar kein Grenzwert für die CO_2-Emissionen vorgesehen sei,

> *„gleichwohl sind die vom Hersteller ermittelten und angegebenen Werte Bestandteil der Typgenehmigung und sie werden für das CO_2-Monitoring, die steuerliche Einstufung der Fahrzeuge und für Verbraucherinformationen herangezogen.“*[1392]

Seine *„Kritische Stellungnahme zu den erzielten Forschungsergebnissen (einschließlich offengebliebener Probleme)“* zur *„Feldüberwachung“* limitierter Schadstoffe lautete:

> *„Alle 17 geprüften Fahrzeugtypen konnten – gemäß statistischem Verfahren der Richtlinie 98/69/EG bzw. Verordnung (EG) Nr. 715/2007 – mit ‚positiv‘ bewertet werden. Mit Ausnahme eines Fahrzeugtyps konnten die Untersuchungen mit der Mindeststichprobengröße von 3 Fahrzeugen positiv abgeschlossen werden. Das bedeutet, dass alle 3 Fahrzeuge eines Typs im Anlieferungszustand die jeweiligen Grenzwerte für Schadstoffemissionen gemäß den Kriterien des statistischen Verfahrens einhielten bzw. unterschritten.“* [1393]

Bei einem Fahrzeugtyp ergab die Untersuchung der Mindeststichprobe, dass bei zwei der drei vermessenen Fahrzeuge die CO-Emissionen über dem Grenzwert lagen. Infolgedessen musste bei diesem Fahrzeugtyp die Stichprobengröße erweitert werden. Schlussendlich konnte auch an diesem Fahrzeugtyp die Untersuchung bei einer Stichprobengröße von insgesamt 8 Fahrzeugen als *„positiv“* beendet werden, obwohl an drei Fahrzeugen Grenzwertüberschreitungen (2 x CO, 1 x THC+NOx) registriert wurden.

> *„Als Endergebnis bleibt insofern festzuhalten, dass bei keinem der untersuchten Fahrzeugtypen serienspezifische Fehler oder Mangel festgestellt wurden.“*[1394]

Zu der *„Feldüberwachung“* der CO_2-Emissionen konstatierte die BASt, die gemessenen CO_2-Emissionen für die 17 untersuchten Fahrzeugtypen hätten *„ein heterogenes Bild“* ergeben.[1395] Von der Lenkungsgruppe sei beschlossen worden,

> *„eine Strukturierung der Ergebnisse nach folgendem Muster vorzunehmen: Wenn der CO_2-Mittelwert aller gemessen Fahrzeuge eines Typs mehr als +4% bzw. bei einem Einzelfahrzeug der Messwert mehr als + 10% vom CO_2-Typprüftwert (Herstellerangabe) abweicht, war dies als erhöhte Emissionen zu werten. Erhöhte CO_2-Emissionen im Sinne dieser Festlegung wurden bei 6 Fahrzeugtypen erkannt (4 Fahrzeugtypen mit Dieselmotor [3 x Euro-5, 1 x Euro-4], und 2 Fahrzeugtypen mit Ottomotor [1 x Euro-5, 1 x Euro-4]; alle M 1).*
>
> *7 Fahrzeugtypen (3 Fahrzeugtypen mit Ottomotor [alle Euro-4] und 4 Fahrzeugtypen mit Dieselmotor [1 x Euro-5, 2 x Euro-4, 2 x Euro-4 NI Gruppe III]) zeigten zwischen den gemessenen Werten und den Herstellerangaben Abweichungen in einer Bandbreite von +/- 4%.*

[1390] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 31.

[1391] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 10 ff.

[1392] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 11.

[1393] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 11.

[1394] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 12.

[1395] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bei 4 Fahrzeugtypen (1 Fahrzeugtyp mit Ottomotor, Euro-4 und 3 Fahrzeugtypen mit Dieselmotor [1 x Euro-4, 2 x Euro-4 NI Gruppe III]) bewegten sich die CO_2-Messwerte dagegen um mehr als 6% unterhalb der Herstellerangabe.

Gemäß Beschluss der Lenkungsgruppen seien Hersteller von Fahrzeugtypen mit erhöhten CO_2-Emissionen darüber informiert worden, dass an Fahrzeugen ihres Hauses erhöhte CO_2-Emissionen festgestellt wurden und dass sie eine schriftliche Erklärung zu diesem Sachverhalt abgeben sollten." [1396]

Als ihre *„Folgerungen aus den Forschungsergebnissen (einschließlich Auswirkungen auf andere Forschungsvorhaben)"* formulierte die BASt,

„die von den Fahrzeugherstellern/OEM abgegebenen Erklärungen zu den erhöhten CO_2-Emissionen waren mitunter abwegig formuliert. Gleichwohl dokumentieren die Antworten aber unmissverständlich, dass die im Rahmen der Typprüfung erlaubten Verfahren und Methoden zur Ermittlung der CO_2-Emissionen in Bezug auf wichtige Prüf- und Messparameter zum Teil große Bandbreiten zulassen, die in der Folge (große) Differenzen bei den Messergebnissen nach sich ziehen können und damit zu erheblichen Divergenzen in der Auslegung und Beurteilung der Messwerte fuhren.

Die Ausführungen der OEM zu den erhöhten CO_2-Emissionen zeigen deutlich, dass klare Vorschriften/Vorgaben (Spezifikationen, Messparameter, Defaultwerte etc.) in das Typgenehmigungs-Regelwerk eingearbeitet werden sollten, um möglichen Konfrontationen zwischen Behörden und OEM entgegenzuwirken. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der CO_2-Emissionen - auch im Hinblick auf mögliche Strafzahlungen für Fahrzeughersteller bei Emissionsüberschreitungen - müssen die Randbedingungen während der Typprüfung so festgelegt werden, dass die Reproduzierbarkeit und die Realitätsnähe der Messergebnisse sichergestellt sind.

Diese Maßnahmen sind ebenfalls erforderlich, wenn möglicherweise zukünftig auch eine Überprüfung der CO_2-Werte von bereits im Verkehr befindlichen Fahrzeugen stattfinden soll, wie es für die limitierten Schadstoffemissionen im Rahmen der Feldüberwachung bereits heute der Fall ist." [1397]

Beim Projektteil *„Austauschaukatalysatoren"* leitete die BASt aus den Forschungsergebnissen als ihre Folgerungen ab, die Ergebnisse der Untersuchung belegten eindeutig,

„dass die derzeitigen Anforderungen in der ECE Regelung Nr. 103 noch nicht ausreichen, um die Dauerhaltbarkeit von Austauschkatalysatoren sicherzustellen." [1398]

Austauschkatalysatoren, die im Zubehörmarkt angeboten werden, würden auf Basis der ECE Regelung Nr. 103 genehmigt, in der Praxis werde die Dauerhaltbarkeit der Austauschsysteme zur Abgasnachbehandlung von ihren Herstellern garantiert, eine Überprüfung finde im Rahmen der Genehmigung jedoch in den seltensten Fällen statt. Anzumerken bleibe auch, dass eine *„Feldüberwachung"* von Austauschsystemen zur Abgasnachbehandlung in den relevanten Vorschriften (z. B. in der ECE Regelung Nr. 103) derzeit nicht vorgesehen sei. Wollte man zukünftig auch Austauschsysteme zur Abgasnachbehandlung im Feld überwachen, müssten geeignete Vorgaben/Maßnahmen in den entsprechenden Verordnungen Berücksichtigung finden.

Die allgemeine Folgerung der BASt aus den Ergebnissen des Feldüberwachungsprojekts war:

„[A]uch dann wenn Forschungsprojekte von mehreren Ressorts gesponsert und finanziert werden, sollte zukünftig vermieden werden, dass grundlegend unterschiedliche Forschungsziele/-themen in ein und demselben Forschungsvorhaben zusammengefasst werden." [1399]

[1396] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 12.

[1397] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 13 f.

[1398] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 14.

[1399] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 14.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens unterstrichen *„die Notwendigkeit der Überarbeitung des Regelwerks im Hinblick auf die Ermittlung der CO_2-Emissionen.“* In diesem Kontext sei anzuführen, dass die diesbezüglichen Erkenntnisse aus dem Forschungsvorhaben bereits in die laufenden Arbeiten der Expertengruppe „Abgas und Energie“ („WP.29/GRPE“) der Vereinten Nationen (UNECE) eingeflossen seien. Dort werde zurzeit eine weltweit harmonisierte Testprozedur für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge (WLTP) erarbeitet. Ziel sei die Entwicklung eines – gegenüber dem derzeit obligatorischen NEFZ – realitätsnäheren Prüfzyklus, mit dem Schwerpunkt, die Angaben in den Datenblättern über den Kraftstoff-Normverbrauch bzw. die CO_2-Emissionswerte zu verbessern.[1400] Ein weiterer Kernpunkt der Arbeiten sei,

> *„zusätzlich auch einheitliche Messbedingungen und Messverfahren zu schaffen, d.h. die zugehörigen Testverfahren und -parameter, die während der Typgenehmigung von Fahrzeugen angewendet werden, zu überarbeiten.“*[1401]

„Um die umfassenden Erkenntnisse allgemein zugänglich zu machen“, empfahl die BASt abschließend die Veröffentlichung beider Berichtsteile (Teil „Feldüberwachung“ und Teil „Austauschkatalysatoren“) in der BASt-Schriftenreihe und schlug vor,

> *„von Zeit zu Zeit entsprechende Nachfolgeprojekte durchzuführen, um auch zukünftig zu überprüfen, ob die Fahrzeuge im Feld die Vorgaben erfüllen, die in den relevanten Richtlinien/Verordnungen vorgeschrieben sind.“*[1402]

2. Die fachliche Bewertung des Bundesumweltministeriums

Bereits am 30. September 2013 hatte der Zeuge *Dr. Eberhardt* in einem Sachstandsvermerk die fachliche Bewertung des Projekts für das Bundesumweltministerium festgehalten. Die Ergebnisse der Schadstoffemissionsuntersuchungen aus Teil A bestätigten zwar die Verbesserung der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen. Mit Blick auf die Realemissionen der Fahrzeuge auf der Straße erlaubten diese Ergebnisse jedoch keinen Rückschluss, die EU-Arbeiten zur Einführung von Real-Driving-Emissions-Anforderungen blieben insofern weiterhin dringend geboten.[1403]

In seiner *„abschließenden fachlichen Stellungnahme zu einem vom BMUB vergebenen FuE-Vorhaben“*[1404] resümierte das BMUB dann am 30. Juli 2015, Zielsetzung des Projektes sei

> *„die Überprüfung der Richtlinienkonformität in Betrieb befindlicher Pkw und leichter Nfz hinsichtlich ihres Schadstoff-Abgasverhaltens (Teil 1) sowie die Überprüfung der emissionsseitigen Dauerhaltbarkeit von Austauschsystemen zur Abgasnachbehandlung (Katalysatoren, Teil 2)“*

gewesen. Man habe damit erreichen wollen,

> *„mittels eines Stichprobenverfahrens zu erkennen, ob im Verkehr befindliche Fahrzeugtypen serienspezifische Mängel aufweisen, die zu einer signifikanten Erhöhung der Schadstoffemissionen führen können.“*[1405]

Im Rahmen des Teil 1 des Forschungsvorhabens seien insgesamt 17 Fahrzeugtypen untersucht worden, davon sechs Typen mit Benzin- und elf mit Dieselmotor.[1406] Alle 17 geprüften Fahrzeugtypen bei den Schadstoffemissionen hätten dabei *„gemäß des im Regelwerk vorgeschriebenen statistischen Verfahrens mit ‚positiv‘ bewertet werden“* können.

[1400] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 14.

[1401] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 14.

[1402] MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 15.

[1403] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 461 (464).

[1404] MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583.

[1405] MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583.

[1406] MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583 (584).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> "[Sie] *hielten also im NEFZ-Prüfzyklus die Abgasgrenzwerte ein. Weiterhin wurden bei allen Fahrzeugtypen die CO_2-Emissionen und der Kraftstoffverbrauch (Typ I Test) bestimmt, um anschließend die gemessenen CO_2-Emissionen mit den Angaben der Hersteller zu vergleichen. Von den 17 untersuchten Fahrzeugtypen hielten elf Fahrzeugtypen die jeweiligen Herstellerangaben ein oder unterschritten diese. Bei sechs Fahrzeugtypen lagen die CO_2-Emissionen um mehr als die bei der Typprüfung zulässigen 4% über der Herstellerangabe.*"[1407]

Zur *„fachlichen/politischen Bedeutung"* hielt das BMUB fest:

> *„Mit Blick auf die Realemissionen der Fahrzeuge auf der Straße ergibt sich daraus jedoch noch keine belastbare Aussage, hierfür müssen andere Prüfprozeduren eingesetzt werden, die derzeit auf EU-Ebene entwickelt werden (real-driving emissions, RDE)."*

Mit Blick auf die bei einigen Fahrzeugen festgestellten höheren CO_2-Emissionen im EU-Prüfverfahren (Neuer Europäischer Fahrzyklus, NEFZ) im Vergleich zu den Herstellerangaben bestätige sich die Sichtweise des BMUB, dass der NEFZ überarbeitet und ersetzt werden müsse.

> *„Seit 2009 laufen unter dem Dach der UNECE Arbeiten an einem neuen harmonisierten Prüfverfahren (Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure, WLTP). Durch den mit dem WLTP kommenden neuen Fahrzyklus, insbesondere aber durch die erreichten Verbesserungen bei der Messprozedur, durch die Festsetzung engerer Toleranzen sowie realitätsnähere Randbedingungen wird eine deutlich bessere Repräsentativität und Reproduzierbarkeit angestrebt."*[1408]

3. Zeugenaussagen zu Bericht und fachlicher Bewertung des Projekts

Der Ausschuss hat mehrere Zeugen zu ihrer Einschätzung des Verlaufs und der Ergebnisse des Feldüberwachungsprojekts der BASt vernommen.

a) Zeuge Dr. Bernd Bugsel

Der Zeuge *Dr. Bugsel* wurde vom Ausschuss zunächst befragt, weshalb es von der Beendigung des Projekts bis zur Veröffentlichung des Abschlussberichts so lange gedauert habe. Er hat dazu ausgesagt, dass dabei *„viele Faktoren zusammengekommen"* seien. In der Lenkungsgruppe sei *„festgelegt worden, beide Teile gleichzeitig zu veröffentlichen."* Die Messungen für den Teil B seien in 2012 fertig gewesen

> *„und 2013 wurden vom Forschungsnehmer erste Entwürfe des Schlussberichts vorgelegt. Für die Erstellung von abnahmefähigen Berichten mussten bei diesen beiden Projekten sehr viele Iterationsrunden gedreht werden, weil da etliche Sachen besprochen werden mussten und weil eben auch die Mitglieder der Lenkungsgruppe draufschauen konnten, sodass dann erst Ende 2014 […] abnahmefähige Berichte vorlagen."*[1409]

Bei *„beiden Teilprojekten seien jeweils eine Langfassung, eine Kurzfassung, ein Kurzbericht sowohl in Deutsch als auch in Englisch abzustimmen und abzunehmen [gewesen], sodass man sich vielleicht auch vor dem Hintergrund die Zeit ein bisschen eher erklären kann."*[1410] Anfang 2015 habe die BASt das BMVI angeschrieben mit der Bitte um Zustimmung. Sechs bis acht Wochen später sei vom BMVI die Zustimmung erteilt worden. Von der Auftragserteilung bis zum Druck habe es etwa insgesamt fünf bis sechs Monate gedauert.

> *„Und genau in dieser Phase, kurz bevor die Berichte veröffentlicht werden sollten, hatten wir dann vom BMV die Mitteilung bekommen, dass wir den Bericht ‚Feldüberwachung' erst mal*

[1407] MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583 (584).

[1408] MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583 (585).

[1409] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 25.

[1410] Ebd., S. 25.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *noch anhalten sollen bzw. die Veröffentlichung erst mal stoppen sollen, und zwar so lange, bis der Bericht der Untersuchungskommission zu der KBA-Untersuchung vorliegt.“*[1411]

Hintergrund dieser Verzögerung sei gewesen, dass in dem Feldüberwachungsprojekt auch zwei Motoren untersucht worden seien, bei denen nach September 2015 der Vorwurf erhoben wurde, sie enthielten rechtswidrige Abschalteinrichtungen.[1412] Anfang April 2016 habe das BMVI mitgeteilt, dass der Bericht veröffentlicht werden könne. Drei Wochen später sei er dann erschienen. Veränderungen an dem Bericht im Nachgang zu den Sitzungen der Untersuchungskommission „Volkswagen“ habe es nicht mehr gegeben, der Bericht sei *„so geblieben, wie er ist.“*[1413]

Auf die Frage, ob sich angesichts seiner Aussage in der *„Auswertung des Forschungsprojekts“*[1414], die Erklärungen der Fahrzeughersteller zu den erhöhten CO_2-Emissionen seien *„mitunter abwegig formuliert [,] dokumentieren […] aber unmissverständlich, dass die im Rahmen der Typprüfung erlaubten Verfahren und Methoden zur Ermittlung zur CO_2-Emissionen zum Teil große Bandbreiten zulassen“*[1415], nicht ein Verdacht auf Manipulationen bei den Kraftstoffverbräuchen aufdrängen musste, hat der Zeuge *Dr. Bugsel* geantwortet:

> *„Nein, eigentlich nicht, und zwar deswegen nicht, weil bekannt ist in den entsprechenden Kreisen […], dass im Grunde genommen die Streuungen gerade bei CO_2 relativ groß sind. Das basiert zum Teil darauf, dass eben sehr viele Variablen und sehr viele Parameter da mit einfließen und die Toleranzen teilweise sehr groß sind und die Messvorschriften, die zum damaligen Zeitpunkt vorgelegen haben […] eben bekannt waren und das eben auch mit ein Grund war, dass man gesagt hat: Wir müssen im Zuge der neuen Vorschriften beim WLTP nicht nur auf den Zyklus gucken, sondern wir müssen auch gucken: ‚Wie sind die eigentlichen Prüfverfahren?‘, um dort diese Bandbreiten der Toleranzen entsprechend eingrenzen zu können, um später eben in die Situation zu kommen […], dass man dann eben nicht mehr solche großen Streuungen hat.“*[1416]

Mit *„abwegig“* sei etwa Daimlers Argumentation gemeint gewesen, ein Fahrzeug, das den Typwert für CO_2 deutlich überschritten habe, sollte aus der Bewertung rausgenommen werden, weil die Messung fehlerhaft gewesen sein müsse und keine Daimler-Mitarbeiter zugegen gewesen seien.[1417] In seiner Antwort auf ein weiteres Schreiben, in dem die BASt es ablehnte, gemäß diesem Vorschlag zu verfahren und darauf verwies, dass Mitarbeiter von Daimler sehr wohl der Messung beigewohnt hätten, habe Daimler eingeräumt, dass

> *„sie bei der Messung wohl zugegen waren, dass sie aber […] die CO_2-Ergebnisse nicht genauer betrachtet haben, weil eben CO_2 auch nicht Bestandteil der Feldüberwachung eigentlich ist.“*[1418]

b) Zeuge Dr. Oliver Eberhardt

Auch der Zeuge *Dr. Eberhardt* wurde vom Ausschuss befragt, weshalb es bis zur Publikation des Abschlussberichts so lange gedauert habe. Er hat ausgesagt, die Hintergründe für die Verzögerungen bei der Publikation des Berichts zu dem Feldüberwachungsprojekt nicht zu kennen. Seitens des BMUB habe man

> *„im Rahmen unseres Abschlussberichts damals mit der BASt Kontakt gehabt und darauf hingewiesen, dass wir eine möglichst schnelle Veröffentlichung auf der Homepage möchten. Und das*

[1411] Ebd., S. 25.

[1412] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 25.

[1413] Ebd., S. 42.

[1414] MAT A BASt-2-2, Referat Z 5, Ordner 5, Bl. 10 ff.

[1415] MAT A BASt-2-2, Referat Z 5, Ordner 5, Bl. 13.

[1416] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 10.

[1417] Ebd., S. 36 f.

[1418] *Dr. Bugsel*, Protokoll Kommissarische Vernehmung, S. 37.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hatte die BASt zum damaligen Zeitpunkt auch in Aussicht gestellt. […] Wir wurden darauf hingewiesen, dass es diese ‚graue Reihe' gibt, aber da kenne ich die Hintergründe nicht, wie oft die erscheint, ob das möglicherweise nur, weiß ich nicht, alle sechs Monate passiert."[1419]

Zudem hat der Zeuge *Dr. Eberhardt*, der die abschließende fachliche Bewertung des BMUB verfasst hatte, in seiner Vernehmung durch den Ausschuss hervorgehoben, seines Erachtens sei mit dem Design des Feldüberwachungsprojekts *„und mit den Vorgaben des europäischen Regelwerks […] damals eine Abschalteinrichtung, wie wir sie heute kennen, also eine illegale Abschalteinrichtung, nicht zu finden"* [1420] gewesen:

„Es gab damals weder die notwendigen Messverfahren noch die entsprechende Erfahrung zur Analyse im Hinblick auf die Kombination von Fahrzeugverhalten und entsprechenden Emissionen und einer entsprechenden Software. Also, das war mit diesem Messprogramm so nicht zu machen. Es waren aber auch damals im Regelwerk - und das ist bis heute der Fall, muss man an dieser Stelle erwähnen – keine Verfahren verfügbar, mit denen man eine entsprechende Abschalteinrichtung hätte finden können, rechtssicher nachweisen können […]".[1421]

G. Prüfpraxis des Kraftfahrt-Bundesamtes zu Abgas- und CO_2-Emissionen sowie Kraftstoffverbräuchen bis 2015

Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesverkehrsministeriums unterliegt das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) gemäß Art. 20 Abs. 3 GG dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Die Prüftätigkeit des KBA im Untersuchungszeitraum hatte demgemäß im Rahmen und auf der Grundlage ihrer gesetzlichen Aufgabenzuweisungen zu erfolgen. Seine gesetzlichen Aufgaben in den Bereichen der Typgenehmigung, der Konformitätsprüfung und der Feldüberwachung (In-Service Compliance) sind dem KBA in allgemeiner Form durch § 2 Absatz 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamtes (KBAG) zugewiesen. Da die Aufgabenzuweisung des § 2 Abs. 1 KBAG die Möglichkeiten des Tätigwerdens des KBA gesetzlich begrenzt, insofern ihm nicht weitere Aufgaben durch andere Vorschriften zugewiesen werden (§ 2 Abs. 2 KBAG), soll sie einschließlich ihrer Entwicklung im Untersuchungszeitraum zunächst kurz dargestellt werden, bevor Verlauf und Ergebnisse der Beweisaufnahme zur Prüftätigkeit des KBA zusammengefasst wiedergegeben werden.

I. Die Prüf- und Überwachungsaufgaben des KBA für Pkw gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG

Die Prüf- und Überwachungsaufgaben im untersuchungsgegenständlichen Bereich erstrecken sich auf die Typprüfung und -genehmigung, die Anerkennung von Technischen Diensten, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen, und die Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen bewerten und überwachen. Sie sind dem KBA durch § 2 Absatz 1 Nr. 1 des KBAG zur gesetzeskonformen Aufgabenerfüllung zugewiesen.

Infolge des Inkrafttreten des Akkreditierungsstellengesetzes vollzog sich dabei 2011 eine Änderung dieser gesetzlichen Aufgabenzuweisung an das KBA durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG: Seit 26. Juni 2011 ist die Aufgabe des KBA der Akkreditierung von Stellen, die Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen und solche, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zertifizieren und überwachen, entfallen. Dem KBA obliegt nur noch die Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen für die Qualitätssicherung und die Anerkennung von Technischen Diensten, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen. § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG lautet seit 2011 im Wortlaut:

„Das Kraftfahrt-Bundesamt übernimmt

[1419] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 71.

[1420] Ebd., S. 45.

[1421] Ebd., S. 45.

1. für Fahrzeuge, die für den Straßenverkehr bestimmt sind,

a) die Typgenehmigung und die Typprüfung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen,

b) die Anerkennung von Technischen Diensten, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen,

c) *die Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen bewerten und überwachen".*

Bis Ende Juni 2011 waren dem KBA durch § 2 Abs. 1 KBAG ferner Akkreditierungsaufgaben im Bereich der Kraftfahrzeuge gesetzlich zugewiesen.[1422] Diese wurden durch Art. 2 des „Dritten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und anderer Gesetze" vom 20. Juni 2011 (Bundestagsdrucksache 17/4144), welches nach Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt vom 25. Juni 2011 am 26. Juni 2011 in Kraft trat, als „Folgeänderungen zum Wegfall der Akkreditierungsaufgaben des KBA auf Grund des Akkreditierungsstellengesetzes"[1423] gestrichen.

Die bisher in Buchstabe b geregelte Aufgabe des KBA, die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zu zertifizieren und zu überwachen, wurde aufgehoben. Des Weiteren wurde die gemäß dem bisherigen Buchstaben c dem KBA obliegende Aufgabe der „*Akkreditierung von Stellen, die Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen*", modifiziert: Dem KBA obliegt nach dem neuen Buchstaben b) nunmehr „*die Anerkennung von Technischen Diensten, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen*". Die dem KBA bislang unter dem bisherigen Buchstaben d gesetzlich zugewiesene Aufgabe der „*Akkreditierung von Stellen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zertifizieren und überwachen*", besteht nach dem neuen Buchstaben c des § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG nunmehr in der „*Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen bewerten und überwachen*".

Die gesetzliche Aufgabenzuweisung nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a KBAG bestätigt § 2 Abs. 1 der Fahrzeug-Genehmigungsverordnung (EG-FGV) durch eine gleichlautende Zuständigkeitsregelung:

„Genehmigungsbehörde für Typgenehmigungen und Autorisierungen ist das Kraftfahrt-Bundesamt."

Maßgebliche Rechtsgrundlage für die Anforderungen an das Verfahren der Typprüfung und die Voraussetzungen der Erteilung der EG-Typgenehmigung durch das KBA ist der bereits unter B. II. zu den materiellen Rechtsgrundlagen erörterte § 4 EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV). § 4 EG-FGV – Erteilung der EG-Typgenehmigung – lautet:

„(1) Für das Antragsverfahren gelten die Artikel 6 und 7 der Richtlinie 2007/46/EG. Der Antragsteller hat der Genehmigungsbehörde zu erklären, dass für denselben Typ in einem anderen Mitgliedstaat eine EG-Typgenehmigung nicht beantragt worden ist.

(2) Die Vorlage der EG-Typgenehmigungsbögen für Systeme, selbstständige technische Einheiten und Bauteile entfällt, soweit die betreffenden EG-Typgenehmigungen bereits vom Kraftfahrt-Bundesamt erteilt wurden.

[1422] § 2 Abs. 1 KBAG lautete bis dahin: „Das Kraftfahrt-Bundesamt übernimmt

1. für Fahrzeuge, die für den Straßenverkehr bestimmt sind,

a) die Typgenehmigung und die Typprüfung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen,

b) die Zertifizierung und Überwachung der Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen,

c) die Akkreditierung von Stellen, die Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen,

d) die Akkreditierung von Stellen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zertifizieren und überwachen, […]"

[1423] BT-Drs. 17/4144, S. 11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(3) Mit dem Antrag kann ein Prüfbericht eines benannten Technischen Dienstes vorgelegt werden, der Angaben über die Erfüllung der Bedingungen zur Erteilung der Typgenehmigung enthält. Das Kraftfahrt-Bundesamt kann anordnen, dass für den Fahrzeugtyp, für den eine EG-Typgenehmigung beantragt wird, ein entsprechendes Fahrzeug bei ihm oder beim Hersteller vorzuführen ist.

(4) Die EG-Typgenehmigung darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für den zu genehmigenden Fahrzeugtyp oder die zu genehmigenden Systeme, Bauteile oder selbstständigen technischen Einheiten nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2007/46/EG vorliegen und nach Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 2007/46/EG die Erfüllung der spezifischen Bestimmungen der Artikel 9 und 10 sichergestellt ist und die erforderlichen Prüfverfahren ordnungsgemäß und mit zufriedenstellendem Ergebnis durchgeführt wurden und der Antragsteller nachweist, dass er nach Anhang X der Richtlinie 2007/46/EG über ein wirksames System zur Überwachung der Übereinstimmung der Produktion verfügt, um zu gewährleisten, dass die herzustellenden Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten jeweils mit dem genehmigten Typ übereinstimmen.

(5) Die EG-Typgenehmigung kann mit Nebenbestimmungen versehen werden.“

Durch die Bezugnahme auf Art. 8 bis 10 der Rahmenrichtlinie in § 4 EG-FGV für die Kfz-Typgenehmigung wird klargestellt, dass das Kraftfahrt-Bundesamt bei der untersuchungsgegenständlichen Prüfung der Abgasemissionen die unmittelbar geltenden Rechtsvorschriften des EU-Rechts anzuwenden hat. Im Falle von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen ist dies die VO (EG) Nr. 715/2007 in Verbindung mit der Ausführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008. Hierfür bedarf es keiner Umsetzung in nationales Recht.

Das Messverfahren für die Emissionsgrenzwerte ist bis zum einschließlich 30. August 2017 der Nachweis im NEFZ. Im Falle darüber hinaus bestehender Zweifel, z. B. hinsichtlich des Einsatzes verbotener Abschalteinrichtungen, besteht die Möglichkeit einer Amtsermittlung nach § 24 VwVfG (Bund).

Von dem in § 24 VwVfG (Bund) geregelten Amtsermittlungsgrundsatz hat das KBA nach dem Bekanntwerden der Abgasmanipulationen Gebrauch gemacht. Ob eine derartige Amtsermittlung aufgrund von Kenntnissen über den Einsatz von verbotenen Abschalteinrichtungen zu einem früheren Zeitpunkt veranlasst war, war Gegenstand der Aufklärung des Untersuchungsausschusses.[1424]

Die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben durch das KBA führt im Rahmen der ihm obliegenden Rechts- und Fachaufsicht das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Dies betrifft insbesondere die Rechtmäßigkeit der Rechtsauslegung und -anwendung der rechtlichen Vorgaben für die Typgenehmigung und die Typprüfung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a KBAG, die Anerkennung von Technischen Diensten gemäß Buchstaben b), die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen, und die Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen bewerten und überwachen.

Darüber hinaus unterstand dem damaligen BMVBS bis 2011 die Aufsicht über die Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben der Zertifizierung und Überwachung der Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen gemäß Buchstaben b (alte Fassung), die Akkreditierung von Stellen, die Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen, sowie über die Aufgabe des KBA, Stellen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zertifizieren und überwachen, zu akkreditieren.

[1424] Siehe I. III. (Mögliche Kenntnis von/Hinweise auf den Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Organisationsstruktur der Typprüfung sowie der Konformitätsprüfung im KBA

Um zu erhellen, ob und inwieweit das KBA den ihm durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG gesetzlich zugewiesenen Aufgaben in seiner Prüf-, Genehmigungs- und Überwachungstätigkeit bis September 2015 tatsächlich nachgekommen ist, hat der Ausschuss sich zunächst mit den organisatorischen Strukturen und den Zuständigkeitszuweisungen und -abgrenzungen innerhalb des KBA sowie dem Verhältnis des KBA zu Technischen Diensten und Herstellern befasst. Da sich die genauen Abgrenzungen der Zuständigkeitsbereiche der verschiedenen Organisationseinheiten im KBA den vom Ausschuss für den gesamten Untersuchungszeitraum beigezogenen Organigrammen[1425] nicht abschließend entnehmen ließen, hat der Ausschuss dazu die aus dem KBA geladenen Zeugen befragt.

1. Zeuge Ekhard Zinke

Als Präsident des Kraftfahrt-Bundesamtes (KBA) hat zunächst der Zeuge *Zinke* dem Untersuchungsausschuss zu den Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen im KBA bei der Typgenehmigung und bei Konformitätsüberprüfungen Auskunft gegeben. Er ist seit 2004 Präsident beim KBA.

Der Zeuge *Zinke* hat das KBA charakterisiert als

> *„eine der führenden Typgenehmigungsbehörden in Europa und im Übrigen auch hier in diesem Sachzusammenhang, bei dem es insbesondere ja auch um den Hintergrund der VW-Thematik geht, auch noch bei den einschlägigen Motoren hier oder den Modellen die Typgenehmigungsbehörde hier im Inland.“*[1426]

Zu seiner eigenen Funktion in Bezug auf die Abgasthematik hat der Zeuge *Zinke* ausgeführt:

> *„Wie auch ansonsten in dem übrigen Aufgabenbereich des Hauses KBA bin ich vielfach nicht unmittelbar in der Sachbearbeitung involviert, aber alle wichtigen Dinge, die a) von Erheblichkeit sind, b) Entscheidungsbedarfe verlangen, werden mir selbstverständlich vorgetragen und werden dann auch von mir gegebenenfalls zur Chefsache, das heißt zu meiner intensiven, eigenen Hinwendung erhoben, so auch in diesem Fall.“* [1427]

Die sachgerechte Wahrnehmung der Aufgaben Typgenehmigung und Konformitätsprüfungen werde durch die Abteilungsleitung Fahrzeugtechnik sichergestellt. Der Typgenehmigungsbereich sei im KBA vom kontrollierenden CoP-Bereich organisatorisch streng getrennt. Die Typgenehmigung werde durch den Typgenehmigungsbereich erteilt, mit den Konformitätsprüfungen seien andere Mitarbeiter betraut. Infolge der klaren Trennung der Aufgaben sei gewährleistet, dass nicht ein und derselbe Mitarbeiter die Typgenehmigung erteile und dann hinterher auch prüfe, ob die von der Industrie nach Maßgabe der Typgenehmigung hergestellten Fahrzeuge den Vorgaben der Typgenehmigung entsprächen. [1428]

Auch zwischen der Abteilung Fahrzeugtechnik und dem Rechtsbereich gebe es eine klare Rollentrennung der unterschiedlichen Bereiche: Zuständig für die Auslegung und Anwendung der EG-Typgenehmigungsvorschriften sei der Fachbereich Typgenehmigung der Abteilung Fahrzeugtechnik. Nur bei Zweifelsfragen und Unsicherheiten zu speziellen Fragestellungen, die im Genehmigungsbereich auftauchten und dort nicht beantwortet werden könnten, weil sie rechtlicher Natur seien, werde der Rechtsdienst des Hauses als Assistenz für den technischen Bereich in Anspruch genommen.[1429]

[1425] MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 1 ff.
[1426] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 88.
[1427] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 88.
[1428] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 101 f.
[1429] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 102, 109.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zur Frage, wie im KBA strukturell gewährleistet werde, dass die technischen Abteilungen, die für Typgenehmigungen oder für CoP zuständig sind, auch wirklich vorschriftenkonform arbeiten, insbesondere die komplexen einschlägigen Rechtsvorschriften lege artis auslegen und anwenden, wer also diese Rechtsvorschriften juristisch durcharbeite, hat der Zeuge ausgeführt:

> *„[D]ie technischen Vorschriften werden angewandt und auch ausgelegt in der Abteilung Technik. Wenn es in Einzelfällen juristisch schwierige Fragestellungen gibt – auch verfahrenstechnischer Art; denn immerhin: eine Typgenehmigung ist ja ein Verwaltungsakt, den wir erlassen, das heißt, hier spielt nicht nur das fachliche thematische Recht hinein, sondern auch das Verfahrensrecht im verwaltungsprozessualen Sinne –, wenn es dort Fragestellungen gibt, Unsicherheiten, gerade was Nebenbestimmungen angeht und all diese Dinge, die mit dem Verwaltungsverfahrensrecht zusammenhängen: Dort wird auch auf die Assistenz […] der Querschnittseinrichtung und des Justiziariats zurückgegriffen vonseiten der Fachabteilung. Aber die Anwendung der Vorschriften erfolgt zunächst mal vom Fachbereich, hier des Fachbereiches Fahrzeugtechnik.“*[1430]

Gemeinsame Klammer um die betroffenen Aufgabenbereiche sei seine Funktion als Präsident. Er achte darauf, *„dass die Prozesse, die notwendig sind, damit ein geordnetes, dem Recht entsprechendes, effektives und effizientes Verwaltungsgebaren auch in diesem Sachzusammenhang stattfinden“* könne, gewährleistet seien.[1431]

Die Abteilung Fahrzeugtechnik befinde sich nach Aussage des Zeugen *Zinke* in einem ständigen und engen Dialog mit dem Bundesverkehrsministerium. Dem Zeugen war nicht bekannt, ob es im KBA Umsetzungsvorschriften bzw. Handlungsanweisungen des BMVI zur Auslegung des Rechtsrahmens bzw. zum Verfahren der CoP oder Typgenehmigung gebe.[1432]

Hierzu hatte der Zeuge *Sturm* zuvor ausgesagt:

> *„[E]s wird seit dem Überprüfen der Genehmigungserteilung nach der Änderung [der Richtlinie (EG)] 98/69 eine Sicherheit gefordert, dass das Abgasverhalten von Fahrzeugen über eine bestimmte Kilometerleistung und Lebensdauer konstant bleibt. Und das muss der Hersteller überprüfen und die Behörde überprüfen. […] es ist so, dass das Kraftfahrt-Bundesamt sich da vorrangig drum bemüht hat, diese Forderung zu erfüllen. Und als [sic!] Ergebnis war, dass ich speziell im Jahr 2000 einen Leitfaden dafür erstellt habe, wie zu prüfen ist. Dieser Leitfaden[1433] wurde mit Abstimmung vom BMV - jetzt: BMVI -, Herstellern und Prüfinstitutionen geschaffen. Da steht eben drin, wie zu verfahren ist. Das war recht gut gestaltet; denn es ist heute in die gültigen Richtlinien übernommen worden. Dabei ist das Überprüfungsintervall damals zwischen 18 Monaten und drei Jahren festgelegt worden. 18 Monate hatte noch eine Variable drin, dass er auch länger sein könnte. Drei Jahre habe ich als Termin gesetzt oder hat das Kraftfahrt-Bundesamt als Termin gesetzt. Das haben wir aber mit dem Fall, worüber Sie vorhin auch sprachen, dass das Sachgebiet geteilt wurde - - haben wir das Überprüfungsintervall verkürzt, und das ist so, dass wir heute jährlich diese Überprüfung selbst vor Ort machen.“* [1434]

Die Vorschläge des BMUB und auch des BMVI aus dem Jahr 2010, als Möglichkeiten zur Verringerung der Realemissionen unter anderem Antimanipulationsmaßnahmen und auch *„technische Überwachung“* ins Auge zu fassen[1435], seien ihm nicht bekannt. Er wisse auch nicht, ob diese Vorschläge dem KBA zur Kenntnis gelangt seien. [1436]

Zu Kontakten des KBA zu Industrie und Umweltverbänden befragt, hat der Zeuge *Zinke* ausgeführt:

[1430] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 100.

[1431] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 102.

[1432] *Zinke*, ebd., S. 100

[1433] Leitfaden für die Kontrolle der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge im Zusammenhang mit der EG-Typgenehmigung (Abgasemission).

[1434] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 18 f.

[1435] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5/3-2-RDE, Ordner 60 Bl. 2.

[1436] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 100.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Es ist eine rein geschäftliche Angelegenheit, so wie es eigentlich durch die Rollenverteilung, die die entsprechenden Typzulassungsvorschriften auch vorgegeben - - geprägt ist. Wir halten uns da sehr, sehr streng an den äußeren Gegebenheiten hinsichtlich der Vorgehensweise, was auch die unterschiedlichen Rollen angeht. Ich habe eben eingangs die groben Schritte des Typgenehmigungsverfahrens skizziert. In diesem Rahmen - und auch nur in diesem Rahmen - befinden sich die Kontakte zu der Automobilindustrie. Es gibt einen Austausch, ja, manchmal auch im Vorwege von Genehmigungserteilungen, indem wir durchaus von unserer Kompetenz Gebrauch machen und die Einschätzung abgeben, hinsichtlich möglicher Zulassungsfähigkeiten, oder auch nicht, von neuen Entwicklungen. Aber ansonsten ist es eben das, ich sage mal, ganz normale, professionelle und von unterschiedlichen Positionen bearbeitete Geschäftsfeld, das vom KBA gepflegt wird.

Ähnlich professionell und völlig neutral ist auch der Umgang mit anderen Nichtherstellern, NGOs, also auch von Umweltverbänden oder auch anderen Verbänden, die sich mit ihren spezifischen Anliegen an uns wenden und Hinweise erteilen, Anregungen und dergleichen mehr.“[1437]

„Auch diese werden von uns in aller Neutralität und gebotenen Objektivität behandelt.“ [1438]

Zum Zusammenhang von Typprüfung, Konformitätsprüfungen und Benennungsverfahren für Technische Dienste hat der Zeuge *Zinke* erläutert, das Typgenehmigungsverfahren sei

„vom äußeren Ablauf her dadurch geprägt, dass ein Hersteller ein Fahrzeug entwickelt, es dann zur Produktionsreife bringt, dann es einem von ihm ausgewählten Technischen Dienst übergibt, damit es dort hinsichtlich der Konformität mit den technischen Vorschriften sowohl national als auch europäisch oder international geprüft werde. Dieser Technische Dienst, den sich der Hersteller wählt, frei wählt, muss einer sein, der von uns anerkannt und benannt ist. Das ist ein Benennungsverfahren, wenn Sie so wollen, eine Art Akkreditierung, Zertifizierung. Und es wird daraufhin ein Gutachten erstellt von dem Technischen Dienst. Zusammen mit den Unterlagen des Herstellers gelangt dieses zum KBA. Und dort werden die dort in den Gutachten festgelegten Werte und Feststellungen geprüft, inwieweit diese mit den technischen Vorschriften konform gehen.“[1439]

Auf die Frage, ob er sich angesichts des Umstandes, dass der Einsatz rechtswidriger Abschalteinrichtungen den europäischen Typgenehmigungsbehörden bis September 2015 nicht aufgefallen sei, nach September 2015 einmal gefragt habe, was in der Praxis der Prüfverfahren möglicherweise falsch gelaufen sei und was sich angesichts dessen ändern müsse, hat der Zeuge *Zinke* bekundet, mit der Begrifflichkeit *„falsch“* tue er sich *„ein wenig schwer“*.[1440] Als technisch eher Sachfremder habe er seither eine sehr erhellende Zeit gehabt und eine „Lernkurve durchlaufen“. [1441] Dabei sei er zu der Erkenntnis gelangt, dass sich bei der Motorenentwicklung, insbesondere der Abgasnachbehandlung, große Schritte vollzogen hätten und noch vollzögen.[1442]

2. Zeuge Frank Liebhart

Der Zeuge *Liebhart* leitet seit Beginn des Untersuchungszeitraums das Referat „Organisation, Projekte, Informationssicherheit, Datenschutz, Recht, Beschaffung“ im KBA. [1443] Er hat die Darstellung des Zeugen *Zinke* zur Aufgabenverteilung zwischen der Abteilung Fahrzeugtechnik und dem Rechtsreferat auf dem Themenfeld Abgas bestätigt. Die Abgasthematik sei generell bei der Abteilung Fahrzeugtechnik angesiedelt. Sie verfüge über

---

[1437] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 91.

[1438] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 92.

[1439] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 89 f.

[1440] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 113.

[1441] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 90.

[1442] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 113.

[1443] MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 10.

ein eigenes Grundsatzreferat, das auch zuständig sei für Vorschriftenauslegung, -anwendung und -entwicklung.[1444] Im Rechtsreferat kämen nur die aus rechtlicher Sicht ganz schwierigen Fälle an.[1445] Nur in Einzelfällen, in denen diese Abteilung bei einzelnen speziellen Rechtsfragen nicht weiterkomme, werde er gebeten, rechtliche Stellungnahmen und Bewertungen abzugeben.[1446]

3. Zeuge Klaus Pietsch

Der Zeuge *Pietsch* war im Untersuchungszeitraum zunächst Leiter des Sachgebiets „Produktsicherheit". Seit September 2009 ist er Leiter des Referates „Genehmigungserteilung".[1447] Zur Aufgabe seines Arbeitsbereichs hat er ausgeführt, in seinem Referat erfolge die Anfangsbewertung des Herstellers im Hinblick auf sein Vermögen, qualitätsgesichert herstellen zu können. Wolle ein Hersteller einen Antrag auf eine Typgenehmigung stellen, habe er dazu eine Produktbeschreibung mit den rechtlich vorgegebenen Beschreibungsunterlagen und einen Prüfbericht über die Einhaltung der technischen Anforderungen einzureichen. Mit der Erstellung des Prüfberichtes beauftrage der Hersteller einen Technischen Dienst. Die Technischen Dienste, die der Hersteller beauftragen dürfe, müssten durch das KBA benannt sein. Neben der Erteilung von Typgenehmigungen obliege es den Mitarbeitern seines Referates auch, den Widerruf oder die Rücknahme von Typgenehmigungen durchzuführen.[1448] Für Konformitätsprüfungen sei sein Referat nach der Aufgabenverteilung im KBA zwar nicht zuständig, aber es gebe natürlich Rückkopplungen aus dem Bereich Konformitätsüberprüfung in den Bereich Typgenehmigungserteilung:[1449] Würden im Bereich der Konformitätsüberprüfungen – unabhängig davon, ob es sich um Systemüberprüfungen oder Produktprüfungen handele – Auffälligkeiten festgestellt, die der Erteilung weiterer Genehmigungen entgegenstünden, erhalte sein Referat eine entsprechende Information, was dazu führe, dass die Typgenehmigungserteilung erst einmal *„auf Stopp gestellt"* werde.[1450]

Zur Qualifikationen seiner Mitarbeiter hat der Zeuge *Pietsch* ausgesagt, dass in seinem Referat Verwaltungsfachangestellte und Ingenieure arbeiteten, jedoch keine Juristen. Rechtliche Bewertungen würden gleichwohl im Referat durchgeführt. Sie bezögen sich auf den technischen Sachverhalt. In Zweifelsfällen arbeite das Referat Typgenehmigung mit dem Grundsatzreferat bzw. dem Rechtsreferat innerhalb des KBA zusammen.[1451]

III. Typgenehmigungsverfahren für Pkw beim Kraftfahrt-Bundesamt

1. Verständnis des Rechtsrahmens für Typgenehmigungen, insbesondere des Verbots von Abschalteinrichtungen und seiner Ausnahmen beim Kraftfahrt-Bundesamt

Im Rahmen der Beweisaufnahme wurden Zeugen des KBA auch zur Bedeutung des in Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 715/2007 enthaltenen Verbots von Abschalteinrichtungen für die Typprüfung durch das KBA befragt.

a) Zeuge Mark Wummel

Der Zeuge *Wummel* war im Untersuchungszeitraum zunächst Leiter des Referats 41 „Grundsatzfragen, zentrale Abteilungsangelegenheiten", welches in der Abteilung 4 „Fahrzeugtechnik" angesiedelt ist.[1452] Mittlerweile leitet der Zeuge diese Abteilung, zu deren Zuständigkeiten die Emissionstypgenehmigungen von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen gehören. Als Leiter dieser Abteilung ist der Zeuge nach eigenem Bekunden mit der Thematik der Erteilung von Emissionstypgenehmigungen vertraut und kennt sich als Ingenieur auch mit Emissionen

---

[1444] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 59.
[1445] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 54.
[1446] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 49.
[1447] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22 -öffentlich-, S. 60, 69.
[1448] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 60.
[1449] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 61.
[1450] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 61.
[1451] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 60.
[1452] MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 8.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aus.[1453] Auf die Einstiegsfrage, ob das KBA vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 sämtlichen Vorschriften für die Emissionstypgenehmigung vollumfänglich nachgekommen ist, hat er mit „ja“ geantwortet.[1454]

aa) Unterscheidung Rollenprüfstand- und Zykluserkennung

Zu dem Begriff „Zykluserkennung“ und deren Unterschied zu einer Rollenprüfstanderkennung in Bezug auf Zulässigkeit und Funktionsweise führte der Zeuge aus:

> *„Zunächst mal ist ja ‚Zykluserkennung‘ kein definierter Begriff. Ich müsste mir - - oder mache mir jetzt eine Vorstellung von diesem Begriff. Nur, wenn ich es jetzt mal übersetze mit den Begriffen, die die einschlägige Verordnung verwendet, nämlich ‚Abschalteinrichtung ‘, die ja verboten ist, dann, würde ich sagen: Eine Zykluserkennung kann natürlich eine Abschalteinrichtung sein - und wird sie vielleicht auch in den meisten Fällen sein -, aber grundsätzlich ist es ja für ein Fahrzeug nicht verboten, einen Zyklus zu erkennen, es ist nur verboten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, die das Emissionskontrollsystem in der Wirkung vermindern.“*[1455]

Der Zeuge *Wummel* führte ergänzend aus, dass in der Vorschrift zwischen Rollenprüfstanderkennung und illegaler Abschalteinrichtung nicht unterschieden werde:

> *„Man muss aber sagen, dass natürlich eine Prüfstanderkennung heute bei Fahrzeugen normal ist, allein durch das ABS bzw. durch das ESP und Funktionen, die eben melden, dass das Fahrzeug sich nicht normal bewegt. Da gibt es verschiedene Sensoren, die bei einem Fahrzeug heutzutage auflaufen, wenn sie auf einem Prüfstand bewegt werden.“*[1456]

Daher sei eine Rollenprüfstanderkennung notwendig.

> *„Und dann wird ein inplausibler Zustand gemeldet an das Fahrzeug, und deswegen ist es heute bei - ich würde mal sagen - allen Fahrzeugen notwendig, wenn die auf dem Prüfstand betrieben werden, dass sie irgendwie behandelt werden.“*[1457]

Im Verlauf der Vernehmung bekräftigte der Zeuge, dass eine Zykluserkennung aus seiner Sicht per se nicht verboten sei: „*Nein, nein, ich glaube, ich habe nicht gesagt, dass Zykluserkennung per se verboten ist*“.[1458]

Mit Bezug auf den Zeitraum nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW sagte der Zeuge:

> *„Und von Zykluserkennung habe ich natürlich gehört; weil VW hat eine Zykluserkennung. Und die ist natürlich auch verboten. Was haben wir gemacht? Ja, wenn ich jetzt so einen Hinweis bekommen würde, würde ich natürlich sofort Kontakt aufnehmen mit den Herstellern, in der Regel ihn einbestellen. Und ich würde auch, je nachdem, wie glaubwürdig oder sinnhaft der Hinweis erscheint, das sicherlich mit meinen Leuten besprechen, würden wir heute auch eine Prüfung einleiten.“*[1459]

bb) Verständnis von Reichweite und Vollziehbarkeit des Verbots von Abschalteinrichtungen

Der Zeuge hat betont**,** dass ihm die Existenz von Software, die die Rollenprüfstandsituation und/oder den Fahrzyklus NEFZ erkennen kann, bis September 2015 nicht bekannt gewesen sei.[1460] Auf die Frage aus dem Aus-

---

[1453] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 132.

[1454] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 133.

[1455] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 136.

[1456] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 132.

[1457] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 133.

[1458] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 142.

[1459] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 139.

[1460] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 132.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

schuss „Warum konnte in dem Bericht der Untersuchungskommission dann eine Felduntersuchung zur Entdekkung unzulässiger Abschalteinrichtungen angewendet werden, wenn die Genehmigungsbehörden doch nur die gesetzlich vorhandenen Möglichkeiten haben? Eigentlich müsste es doch darüber hinausgehen, um das festzustellen“, antwortete der Zeuge:

> *„Ja, natürlich. Also, das sind keine Tests, die in den Vorschriften niedergelegt sind. Wir haben ja Typ 1 bis Typ 6 an Prüfungen niedergelegt in der Verordnung 692/2008. Und das, was wir gemacht haben, kommt, denke ich mal, einer Feldüberwachung gleich, die Herr Minister Dobrindt ja auch angeordnet hat. Und das ist für uns natürlich auch der Anlass gewesen, diese durchzuführen.“*[1461]

Zur Reichweite der in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgesehenen Ausnahme zum Verbot von Abschalteinrichtungen zwecks Motorschutzes hat der Zeuge *Wummel* die Auffassung vertreten, die Abschaltung der Abgasreinigung ab einer bestimmten Temperatur lasse sich per se durchaus mit Motorenschutz begründen.[1462] Wenn ein Motorhersteller Motorschutzmaßnahmen geltend mache, sei es erforderlich, in Erfahrung zu bringen, inwieweit er dies auch begründen könne.[1463] Auf die Frage aus dem Ausschuss, ab wann er zur Auffassung gelangen würde, dass eine Begründung nicht mehr nachvollziehbar sei, legte der Zeuge dar:

> *„Das ist natürlich kein allgemein anzuwendender Maßstab, den man hier sagen kann, weil das abhängig ist von der jeweiligen technischen Lösung, insofern immer eine Einzelfallentscheidung, die man hier treffen muss. Es ist natürlich abhängig von der technischen Ausführung des Motors, der gesamten Anlage, der Abgasanlage, und es ist letztendlich auch eine Frage: Wie kann ein Hersteller Schadensfälle darstellen? Wenn es um Motorschutz geht, geht es ja auch darum, dann nachzuweisen: ‚Haben wir hier ein Problem oder nicht?‘, solche Dinge nachzufragen, aber auch Entwicklungen nachzufragen. Denn es ist ja schon so, dass die Abgasrückführung eine recht lange historische Geschichte hat. Seit – ich weiß nicht – 15 Jahren wird es angewendet, und die Systeme werden weiterentwickelt und werden immer besser. Man hat ja in den Jahren um 2004 herum, sage ich mal, unheimlich hohe Schadensraten gehabt bei Abgasrückführungen, und die sind dann von Hersteller zu Hersteller heute doch deutlich geringer geworden. Und auch solche Dinge muss man sich natürlich angucken, um zu sehen: Ist hier leichtfertig nur eine Motorschoneinrichtung gemacht worden, oder ist es wirklich eine Motorschutzeinrichtung?“*[1464]

cc) Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Motorsteuerungssoftware?

Der Zeuge wurde auch befragt, ob und unter welchen Voraussetzungen das KBA bereits vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe Einsicht nehmen konnte in die Motorsteuerungssoftware von Fahrzeugen, für die der Hersteller eine Typgenehmigung beantragt hat. Hierzu wurden dem Zeugen einerseits die Aussagen des damaligen Vorstandsvorsitzenden des TÜV Nord, des Zeugen *Dr. Rettig*, in einem Interview mit der Zeitung DIE WELT am 23. November 2015 vorgehalten. Andererseits wurde der Zeuge *Wummel* mit der Antwort der Bundesregierung auf die diesbezügliche schriftliche Einzelfrage der Abgeordneten *Renate Künast* konfrontiert, weshalb technische Prüfdienste *„keinen Einblick in die Motorsteuerung und die dort verbaute Software nehmen können, um etwaige Software entdecken zu können, die falsche CO2-Werte angibt“*[1465]. Die Antwort der Bundesregierung darauf hatte gelautet: *„Ein Einblick in die Motorsoftware ist dem Technischen Dienst oder der Typgenehmigungsbehörde auf begründete Nachfrage bereits heute im Rahmen der Typgenehmigung möglich“*.[1466] Demgegenüber hatte der Zeuge *Dr. Rettig* in dem Interview auf die Frage: „Warum fällt die von VW genutzte Trick-Software zum Verschleiern der wahren Stickoxid-Werte einer US-Umweltbehörde auf, nicht aber dem deutschen TÜV?“ geantwortet, man habe

---

[1461] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 149.

[1462] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 137.

[1463] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 138.

[1464] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 141 f.

[1465] MAT A BMUB-2-1, Ordner 10, Bl. 174.

[1466] Ebd., Bl. 174.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„leider gesetzlich keinerlei Möglichkeit, Einblicke in die Motorsteuerung und die dort verbaute Software der Fahrzeuge zu nehmen. Aus diesem Grund hatten unsere Sachverständigen keine Chance, die Manipulationen bei Stickoxiden von Dieselfahrzeugen zu erkennen. [...] Wir haben jahrelang darauf hingewiesen, dass die Motorsoftware Teil unseres Prüfauftrags werden muss. Ohne Erfolg.“[1467]

Damit konfrontiert, hat der Zeuge *Wummel* ausgeführt:

„Im Grunde stimmen beide. Auflösen kann ich das insofern: Basis unserer Antwort ist der Artikel 7 der 2007/46, die es eben möglich macht, in begründeten Fällen solche Dinge abzufordern. Der Technische Dienst kann dies natürlich nicht ohne die Genehmigungsbehörde, das heißt, er muss eben, wenn so ein Grund vorliegt, einen entsprechenden Auftrag von der Genehmigungsbehörde bekommen, und er muss dazu auch technisch in der Lage sein. […] Das ist nicht trivial, aber vom rechtlichen Konstrukt ist es bei vorliegenden Gründen möglich.“[1468]

Auf einen Vorhalt, der den Zeugen *Dr. Friedrich* in Bezug nahm, der gesagt habe, dass Abschalteinrichtungen, auch wenn sie legal sind, anzuzeigen seien, erwiderte der Zeuge *Wummel*:

„Das würde ich nicht so beurteilen, dass das zwingend notwendig ist. […] Der Satz an Unterlagen, die zum Antrag dazugefügt werden, ist ja mit einer Positivliste geschrieben in dieser Verordnung 692/2008, und da ist nichts dergleichen enthalten. Das ist erst wirklich ergänzt worden durch die AES/BES in dieser Verordnung 664/2016, die, ich meine, am 25. April veröffentlicht wurde als Reaktion sicherlich auch der Kommission auf die Verhältnisse.“[1469]

Der Zeuge erläuterte, dass es eine solche Vorschrift auch schon früher gegeben habe und ergänzte: *„Aber in diesem Fall ist es jetzt erst reingekommen in die Vorschriften.“*[1470]

Eine ausdrückliche Pflicht der Hersteller, ihre Emissionsstrategien offenzulegen, gebe es erst durch die mit der am 25. April 2016 veröffentlichten Verordnung (EU) Nr. 2016/646 eingeführte „Standard-Emissionsstrategie“ (BES – Base Emission Strategy) und die „zusätzliche Emissionsstrategie“ (AES – Auxiliary Emission Strategy).[1471]

dd) Typprüfzyklus und variierte Prüfverfahren

Laut Aussage des Zeugen *Wummel* ist der NEFZ, dessen Ziel es jedenfalls in seinem Ursprung durchaus gewesen sei, reale Verbräuche zu simulieren, durch die Prüfvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 und Anhang III der UN-Regelung Nr. 83 verbindlich vorgeschrieben.[1472]

b) Zeuge Sven Paeslack

Der Zeuge *Sven Paeslack* ist Diplom-Ingenieur für Elektrotechnik.[1473] Er war im Untersuchungszeitraum zunächst Sachbearbeiter im Sachgebiet 412 für die „Vertretung in internationalen Expertengremien". Er leitet er im KBA das Referat 41 „Grundsatzfragen, zentrale Abteilungsangelegenheiten“.[1474] Aufgabe des Referates sei es, so der Zeuge, grundsätzliche Fragen zur Vorschriftenauslegung zu beantworten, die Sonderfälle im Genehmigungsverfahren beträfen, welche im Referat, wo die eigentlichen Typgenehmigungen erteilt würden, ggf.

[1467] MAT A KBA-2-1, Ordner A 114 5.1, Bl. 34.

[1468] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 143.

[1469] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 151.

[1470] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 151.

[1471] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 151.

[1472] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 141.

[1473] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 57.

[1474] MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 10.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht so ohne Weiteres abgearbeitet werden könnten.[1475] Auf die Frage, ob das KBA als Typgenehmigungsbehörde seines Erachtens von 2007 bis September 2015 sämtlichen Typgenehmigungsvorschriften vollumfänglich nachgekommen sei, hat der Zeuge *Paeslack* geantwortet, angesichts von knapp 20.000 Genehmigungen im Jahr könne er zwar nicht seine Hand dafür ins Feuer legen, aber *„vom Grundsatz her“* habe das KBA dies *„entsprechend dem Wortlaut des Gesetzes“* ordnungsgemäß gemacht.[1476] Das KBA sei eine anerkannte Typgenehmigungsbehörde, deren Genehmigungen einen *„hohen Stellenwert sowohl in Europa als auch weltweit“* genössen.[1477]

aa) Unterscheidung Rollenprüfstand- und Zykluserkennung

Befragt zu seinem konkreten Wissen um die Existenz von Software zur Erkennung von Rollenprüfstandsituationen und/oder bestimmten Fahrzyklen hat der Zeuge *Paeslack* ausgesagt, ihm sei vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW zwar bekannt gewesen, dass Fahrzeuge erkennen könnten, wenn sie auf einem Rollenprüfstand stünden. Es sei aber zwischen einer Prüfstanderkennung und einer Zykluserkennung zu unterscheiden. Eine Prüfstanderkennung als solche sei nicht rechtlich verwerflich, sondern technisch notwendig. Entweder erkenne das Fahrzeug von alleine, dass es sich auf einem Prüfstand befinde, oder es müsse dem Fahrzeug mitgeteilt werden, weil es sonst zu massiven Problemen komme.[1478] Entscheidend für die Rechtmäßigkeit einer Erkennungssoftware sei die Frage, was das Fahrzeug mit diesem Wissen mache.[1479] Was in diesem Zusammenhang unter dem Begriff Cycle Beating zu verstehen sei, wisse er nicht. Er kenne weder die genaue Definition, noch könne er sagen, ob, wann und in welchem Zusammenhang er den Begriff schon einmal gehört habe.[1480]

bb) Kenntnis von Abweichungen gegenüber dem Realbetrieb und Auffälligkeiten im Feldüberwachungsprojekt der BASt

Befragt, woher ihm bekannt gewesen sei, dass die Realemissionen von Fahrzeuge außerhalb des Zyklus höher seien, hat der Zeuge *Paeslack* betont, dass dies in der Natur der Sache liege. Der NEFZ sei ein Schwachlastzyklus, der nicht unbedingt das reale Fahrgeschehen abbilde. Die Fahrzeuge seien dort besonders konditioniert, nicht besonders beladen und es werde mit relativ geringer Last und geringer Geschwindigkeit gefahren. Wenn man ein Fahrzeug stärker belaste, stiegen auch die Emissionen entsprechend an.[1481]

Zu seinem Kenntnisstand über Auffälligkeiten befragt, die bei den Messungen des TÜV Nord im Auftrag der BASt im Rahmen des gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsvorhabens aufgetreten waren, hat der Zeuge *Paeslack* ausgesagt, ihm sei lediglich vom Hörensagen bekannt gewesen, dass dort in einem Fall ein Problem aufgetreten sei. Dadurch, dass die Fahrzeuge die Vorgaben der gesetzlich vorgeschriebenen Typprüfung seines Wissens letztendlich doch erfüllt hätten,[1482] sei im Grundsatzreferat der Abteilung Fahrzeugtechnik nach seiner Erinnerung kein Handlungsbedarf gesehen worden.[1483]

cc) Verständnis von Reichweite und Vollziehbarkeit des Verbots von Abschalteinrichtungen

Als Leiter des Referates Grundsatzangelegenheiten war der Zeuge *Paeslack* ferner zuständig für Einzelfragen der Auslegung und Anwendung der Vorschriften über das Verbot von Abschalteinrichtungen und die Ausnahmen dazu in der VO (EG) Nr. 715/2007.

[1475] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 57 f.

[1476] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 60.

[1477] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 60.

[1478] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 58.

[1479] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 58.

[1480] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 58 f..

[1481] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 66.

[1482] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 60.

[1483] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 59.

Der Zeuge *Paeslack* erklärte vor dem Ausschuss:

> *„Angaben zu Abschalteinrichtungen waren in der Vorschrift nicht vorgesehen, in der bisherigen Vorschrift. Die Angaben über entsprechende Abschaltvorrichtungen oder andere Emissionsminderungsstrategien sind jetzt erst im März, April dieses Jahres mit einer Anpassung der entsprechenden Emissionsverordnung eingefügt worden.“*[1484]

Er erläuterte weiter:

> *„Es ist ein Verbot in der Vorschrift, in der Verordnung genannt. Dieses Verbot existierte auch schon in der vorhergehenden Vorschrift, ist meines Erachtens 1998 in die Vorgängervorschrift schon eingearbeitet worden, ist also kein Novum gewesen in der neuen Euro-5-, Euro-6-Vorschrift und ist nie Gegenstand irgendwelcher Diskussion gewesen, sowohl mit den Herstellern als auch mit Technischen Diensten oder anderen Genehmigungsbehörden. Auch dort pflegen wir ja einen Austausch.“*[1485]

Ferner führte der Zeuge aus:

> *„Also, befasst haben wir uns etwas näher mit dem Thema der Abschalteinrichtungen natürlich zu dem Zeitpunkt, wo es letztendlich mit dem entsprechenden VW-Fall akut geworden ist. Das war für uns die Initialzündung, sich mit dem Thema Abschalteinrichtungen zu beschäftigen. Abschalteinrichtungen - ja, die Vorschrift ist meines Erachtens da auch etwas unklar, und ich bin nun natürlich kein Jurist, aber meines Erachtens sind da doch sehr viele unbestimmte Rechtsbegriffe drin, die für einen Ingenieur, der doch etwas klarere Definitionen liebt, nicht unbedingt ganz einfach auszulegen sind. Deswegen kann man hinsichtlich der Abschaltvorrichtungen - das ist meine Auffassung dazu - nicht einfach eine Checkliste abhaken und sagen: Das ist jetzt eine illegale Abschalteinrichtung oder keine illegale Abschalteinrichtung. - Also, dass es eine Abschalteinrichtung ist, das ist noch relativ einfach zu ermitteln. Das ist ja auch klar definiert, was dort passieren muss. Aber ob diese dann zulässig ist oder eben nicht zulässig ist, da wird es etwas schwierig. Und in jedem Einzelfall oder in allen Einzelfällen ist diese Entscheidung auch noch nicht getroffen worden. Sie wissen ja, in dem entsprechenden Bericht der Untersuchungskommission gab es da auch Zweifel hinsichtlich der Zulässigkeit bestimmter Abschaltvorrichtungen. Ja, diese Zweifel bestehen immer noch.“*[1486]

Es gebe, so der Zeuge, durchaus Gründe, aus denen Abschalteinrichtungen akzeptiert werden könnten,

> *„und diese Gründe [...] müssen schon im Einzelfall dann wiederum die Ingenieure in Zusammenarbeit mit den Juristen klären“.*[1487]

Da es bis Ende 2014 indes nie Fragen zu Abschalteinrichtungen bzw. deren Zulässigkeit gegeben habe, habe man sich im KBA nicht mit Regelungsgehalt und Reichweite des Verbots von Abschalteinrichtungen befasst. Es habe nie Anlass gegeben, *„in diesem Bereich überhaupt tätig zu werden oder um Auslegung der Vorschrift zu bitten.“*[1488] Ebenso wenig sei es Gegenstand irgendwelcher Diskussionen mit Herstellern oder mit Technischen Diensten oder anderen Genehmigungsbehörden gewesen:[1489]

> *„Weder von Herstellerseite noch vonseiten der Technischen Dienste noch aufseiten der Genehmigungsbehörden ist […] je diskutiert worden, was eine Abschalteinrichtung genau ist bzw. wann sie zulässig und unzulässig ist.“*[1490]

[1484] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 60 f.

[1485] Ebd., S. 61.

[1486] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 62 f.

[1487] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 63.

[1488] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 63.

[1489] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 61.

[1490] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 63.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In den Vorschriften sei nicht vorgesehen gewesen, dass Hersteller Angaben zu Abschalteinrichtungen machen müssen.[1491] Auch Fragen des KBA an die Hersteller zum Verbau von Abschalteinrichtungen seien nicht vorgesehen gewesen. Die Unklarheit der Vorschrift sei ihm, so der Zeuge *Paeslack*, bis September 2015 gar nicht bewusst gewesen. Erst nach dem Volkswagen-Fall und den Diskussionen dazu sei aufgefallen, dass bei allen Herstellern dort scheinbar doch eine gewisse rechtliche Unsicherheit herrsche.[1492]

Auf den Vorhalt, der Sachverständige *Prof. Dr. Führ* vertrete die Ansicht, dass eine Abschalteinrichtung unzulässig sei, wenn sie sich durch Konzeption, Konstruktion oder Werkstoffwahl vermeiden lasse, hat der Zeuge *Paeslack* erwidert, die entsprechenden Vorschriften seien *„üblicherweise Werkvorschriften“* [1493]:

> *„Das heißt, es gibt dort in der Regel keine festen Designkriterien, also welche Werkstoffe ich verwenden muss, ob ich überhaupt Katalysatoren verwenden muss oder wie ich meine Abgasreinigung aufbaue, sondern am Ende kommt es drauf an, was hinten rauskommt, und das muss der Hersteller effizient und entsprechend den gesetzlichen Regelungen einhalten.“* [1494]

Der Zeuge führte weiter aus:

> *„Das heißt, es gibt natürlich gewisse Dauerhaltbarkeitsanforderungen in der entsprechenden Emissionsvorschrift. Das heißt also, das Fahrzeug muss - Euro 6 als Beispiel - über 160 000 km die entsprechenden Emissionen einhalten, und zwar die Zyklusemissionen. Also, das muss gewährleistet sein, die Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtung; aber das ist die einzige Vorgabe dahin gehend. Es besteht jetzt nicht die Anforderung in einer Vorschrift, die besten verfügbaren Technologien oder die modernsten Technologien einzusetzen, sondern am Ende muss der Hersteller bei der Emissionsmessung Grenzwerte unterschreiten. Und es gibt eben günstige Fahrzeuge, die haben vielleicht etwas günstigere Lösungen, und es gibt eben auch teurere, hochpreisige Fahrzeuge, die haben Lösungen, die - - Goldrandlösungen, sage ich mal so. Und in diesem Rahmen müssen sich die Hersteller bewegen. Und diese Vorschrift - - Diese Auslegung, jetzt zu sagen, da müssen die besten Materialien oder sonstige Dinge zum Einsatz kommen, damit ich das beste Ergebnis erziele, das ist doch schon - - halte ich für problematisch, sagen wir es mal so. Also, ich kann das aus der Vorschrift nicht zwingend herauslesen.“* [1495]

Die Emissionsvorschriften sowie die hierfür anzuwendenden Prüfverfahren gehörten nicht etwa zum Immissionsschutzrecht, sondern seien als integraler Bestandteil der Typgenehmigung gewerbe- und wettbewerbsrechtlicher Natur.[1496]

Des Weiteren führte der Zeuge aus:

> *„Wir haben eine Rahmenrichtlinie, das ist die 2007/46, und die verweist in viele Einzelrechtsakte. Und der Emissionseinzelrechtsakt ist eine Verordnung unterhalb - ‚unterhalb‘ meine ich jetzt nicht hinsichtlich der Hierarchie – oder innerhalb der 2007/46. Und wir betrachten diese Richtlinie oder diese Verordnung - Entschuldigung! - genauso wie jede andere Verordnung auch und legen diese Verordnung genauso aus wie jede andere Verordnung auch - ob es hinsichtlich Crash, also Sicherheit der Fahrzeuge, oder sonstiger Vorschriften geht, die auch eine sehr fatale Relevanz haben können für den Fahrzeugnutzer.“* [1497]

Schließlich wurde der Zeuge *Paeslack* auch zu seinem Dienstreisebericht von einem Treffen der *Type-Approval Authorities Expert Group* am 13. Juni 2016 befragt. Laut diesem Bericht vertrat die Europäische Kommission bei diesem Treffen die Auffassung,

---

[1491] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 60 f.

[1492] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 86.

[1493] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 76.

[1494] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 76.

[1495] Paeslack, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 76.

[1496] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 76 f.

[1497] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 77.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„dass die Regelungen zum Verbot der Abschalteinrichtung keinen Bezug zum NEFZ haben. Die Ausnahmen müssen eng ausgelegt werden. Die Hersteller haben auch Pflichten bei -7 Grad.“*[1498]

Weiter heißt es in dem Dienstreisebericht:

> *„Kommission stellt noch einmal fest, dass die Definition in der Verordnung eindeutig ist. Die Dauerhaltbarkeit eines Motors hat nichts mit Motorschutz zu tun. Auch schlechtes Design ist kein Grund dafür. Der Hersteller muss alle Ausnahmen klar erläutern können. Die Auslegung muss streng sein.“*[1499]

Der Zeuge *Paeslack* hat dazu ausgesagt, diese Einschätzung der Kommission nicht zu teilen.[1500] Sie sei für ihn seinerzeit neu und sehr überraschend gewesen. Auch andere Mitgliedstaaten, die an der Sitzung teilgenommen hätten, hätten sie nicht geteilt. Bei vorangegangenen Sitzungen der *Type-Approval Authorities Expert Group*, an denen er teilgenommen habe, sei diese strenge Auslegung nie vertreten worden.[1501] Die Kommission habe die fraglichen Regelungen im Juni 2016 erstmals als nicht eindeutig bezeichnet.[1502] Jahre zuvor habe die Kommission eine FAQ-Liste herausgegeben, die auch dem KBA vorliege. Darin habe es geheißen, dass unter normalen Betriebsbedingungen in der Regel diejenigen zu verstehen seien, die während des Typprüfzyklus vorherrschten.[1503] Die Europäische Kommission könne die Verordnungen und Richtlinien natürlich so streng auslegen. Da die Mitgliedstaaten für deren Umsetzung zuständig seien, müssten sie sich dieser Interpretation aber nicht zwangsläufig anschließen, sondern legten sie entsprechend aus.[1504]

dd) Typprüfzyklus und variierte Prüfverfahren

Ein weiterer Aspekt der Beweisaufnahme zur Typprüftätigkeit des KBA vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen im September 2015 war die rechtliche und technische Qualität und Funktion, die das KBA bis dahin dem NEFZ für die Typprüfung zumaß. Dazu befragt, hat der Zeuge *Paeslack* zunächst betont, es sei bekannt gewesen, dass der NEFZ nur Schwachlast und nicht die entsprechenden Temperaturbereiche und sonstigen Randbedingungen abbilde, sehr viele Schwächen habe und für Fahrzeuge geschaffen worden sei, die vor 15 Jahren gebaut worden seien.[1505] Bereits in den Erwägungsgründen der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 habe gestanden, dass der NEFZ *„hinsichtlich der Emissionen bei niederen Temperaturen geschärft und nachbereitet und verbessert werden“* müsse.[1506] Dessen ungeachtet sei der Prüfzyklus NEFZ dem KBA als Genehmigungs- und Verwaltungsbehörde als enges Typprüfkorsett vorgegeben gewesen. Es habe keine Grenzwerte außerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen NEFZ gegeben.[1507]

Auf die Frage, ob außer dem NEFZ auch andere, variierte Testverfahren und Fahrzyklen für die Typgenehmigung zur Feststellung des Vorliegens einer illegalen Abschalteinrichtung zulässig gewesen seien, hat der Zeuge *Paeslack* erklärt, dass das KBA bei einem begründeten Verdacht auch mehr hätte fordern können. Zu denken sei dabei aber nicht unbedingt an weitere Tests. Weitere Messungen jenseits des NEFZ entfalteten ohnehin keine rechtliche Bindungswirkung.[1508] Alternativ könne man vielmehr auch mit dem Hersteller ins Gespräch

---

[1498] MAT A KBA-2-1, Ordner A131; 14, Bl. 2 (3).
[1499] MAT A KBA-2-1, Ordner A131; 14, Bl. 2 (4).
[1500] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 86.
[1501] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 84.
[1502] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 86.
[1503] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 84.
[1504] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 83f.
[1505] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 69.
[1506] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 66.
[1507] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 68.
[1508] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 84 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

treten und weitere Unterlagen und Informationen einfordern.[1509] Im Übrigen hätte das KBA vor dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW bei Messungen außerhalb des Prüfzyklus *„sicher massive Probleme gehabt, das Geld zusammenzubekommen“*:[1510]

> *„Die Frage ist ja immer: Wer bezahlt die Prüfung? Die Typprüfung zahlt der Hersteller. Und wenn ich jetzt weitere Prüfungen fordere, kann ich diese weiteren Prüfungen eigentlich dem Hersteller auferlegen? Das weiß ich nicht, ob das rechtlich so ohne weiteres möglich wäre oder ob die Behörde diese weiteren Prüfungen bezahlen müsste“.*[1511]

c) Zeuge Frank Liebhart

Der Zeuge *Liebhart* ist Leiter des Referates 13, welches unter anderem für Rechtsfragen zuständig ist.[1512] Bei seiner Befragung zur Auslegungspraxis des Rechtsrahmens für Typprüfungen durch das KBA vor September 2015 hat er zunächst betont, der einzige Jurist im KBA zu sein.[1513] In seinem Rechtsreferat selbst gebe es außer ihm noch einen Mitarbeiter im gehobenen Dienst, der ihm zuarbeite. Auf Nachfrage hat er klargestellt, es gebe noch mehr Juristen im Hause, aber nicht in der Abteilung „Fahrzeugtechnik“.[1514] Als *„allgemeiner Hausjurist“* werde er in Anspruch genommen, *„wenn es um einzelne Fragestellungen geht, auch aus Bereichen des Hauses, wo auch Juristen tätig sind. […] Aber auch die treten dann an mich mit Einzelfragen heran.“*[1515] Auf die Frage, ob das KBA als Typgenehmigungsbehörde von 2007 bis September 2015 sämtlichen Typgenehmigungsvorschriften vollumfänglich nachgekommen ist, hat der Zeuge geltend gemacht, dazu keine eigenen Wahrnehmungen zu haben. Er gehe aber natürlich davon aus, dass das der Fall gewesen sei.[1516]

aa) Motorsteuerungssoftware, insbesondere Abgrenzung Zyklus- zu Prüfstandserkennung

Zum Themenkomplex Motorsteuerung auf dem Rollenprüfstand befragt, hat der Zeuge *Liebhart* betont, aus eigener Kenntnis, Fachkompetenz und auch Wahrnehmung nichts sagen zu können zur Definition des Begriffs „Zykluserkennung“ sowie dazu, wann Manipulation beginnt bzw. welche Möglichkeiten existierten, dies festzustellen.[1517] Auch mit Fragen bezüglich einer Software zur Manipulation von CO_2-Werten sei er nicht befasst gewesen.[1518] Die Existenz von Software, die die Rollenprüfstandsituation bzw. bestimmte Fahrzyklen erkennen könne, sei ihm vor den Manipulationsvorwürfen gegen VW ebenso wenig bekannt gewesen[1519] wie die Tatsache, dass im Realbetrieb die NOx-Emissionen von Kfz gegenüber dem Zertifizierungszyklus NEFZ erhöht sind.[1520]

bb) Verständnis des Verbots von Abschalteinrichtungen und seiner Ausnahmen

Das KBA, so der Zeuge *Liebhart*, sei zuständig für die Überwachung und Durchsetzung des grundsätzlichen Verbots von Abschalteinrichtungen nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung Nr. 715/2007 im Typprüfverfahren. Wann das KBA eine Abschalteinrichtung nach dieser Vorschrift für notwendig und damit zulässig erachte, könne er nicht sagen. Er wisse weder, welche Mittel oder Verfahren dem KBA zur Verfügung stünden, um das

---

[1509] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 84.
[1510] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 68.
[1511] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 72.
[1512] MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 10.
[1513] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 47.
[1514] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 65.
[1515] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 56 f.
[1516] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 48.
[1517] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 50.
[1518] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 67.
[1519] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 48.
[1520] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 49.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Verbot von Abschalteinrichtungen zu überwachen oder durchzusetzen, noch wie das KBA ermittelt habe, ob eine Abschalteinrichtung erlaubt sei oder nicht.[1521]

Der Amtsermittlungsgrundsatz gebiete einer Behörde den zugrunde liegenden Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln, wenn sie in ihrem gesetzlichen Zuständigkeitsbereich Hinweise auf Missstände oder Rechtsverstöße erhalte. Wie stark verdichtet aber Hinweise auf Manipulationen bei den Abgasemissionen an die dafür zuständigen Mitarbeiter im KBA sein müssten, um ihnen nachgehen zu können, könne er nicht sagen.[1522]

Auf die Nachfrage, wie er in dem von ihm verfassten Bescheid des KBA an VW überhaupt zu der Bewertung habe gelangen können, dass die von VW eingesetzte Abschalteinrichtung unzulässig sei, ohne sich abstrakt mit der Auslegung des Verbots in Art. 5 Abs. 2 VO (EG) Nr. 715/2007 befasst zu haben, hat der Zeuge erwidert, dass die Definition der Abschalteinrichtungen und der diesbezüglichen Ausnahmen zwar voller auslegungsbedürftiger unbestimmter Rechtsbegriffe sei.[1523] Im Falle des Bescheides des KBA zu den Abschalteinrichtungen von VW sei er indes *„gar nicht in die Verdrückung gekommen […], diese unbestimmten Rechtsbegriffe auszulegen“*, da das von VW dem KBA im Rahmen der Anhörung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vorgelegte Gutachten so abgefasst gewesen sei, dass man den darin dargelegten Sachverhalt leicht unter das Verbot habe subsumieren können.[1524] Denn in dem Gutachten sei Motorschutz als Rechtfertigungsgrund für den Verbau der Abschalteinrichtung überhaupt nicht vorgebracht worden.[1525]

Ob das KBA vor Bekanntwerden des Abgasskandals einmal mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 befasst war, wonach bei Feststellung unzulässiger Abschalteinrichtungen empfindliche Sanktionen zu verhängen sind, wisse er nicht. Er selbst habe nicht angesprochen, dass bei diesem oder jenem Vorfall auch die Frage von Sanktionen zu prüfen sei.[1526]

d) Zeuge Klaus Pietsch

Der Zeuge *Pietsch* ist Ingenieur.[1527] Seit Herbst 2009 leitet er das Referat Typgenehmigungserteilungen. In diesem Referat erfolgte zunächst die Anfangsbewertung des Herstellers im Hinblick auf sein Vermögen, qualitätsgesichert Dinge herstellen zu können. Anfangsbewertete Hersteller beantragten dort eine Typgenehmigung.[1528] In seiner Vernehmung dazu, inwiefern das KBA bereits vor Bekanntwerden der Vorwürfe gegen VW im Hinblick auf Rechtsgrundlagen und Struktur des Typgenehmigungsverfahrens Hinweise auf Manipulation der Abgasemissionen hätte haben können, hat der Zeuge *Pietsch* eingangs betont, ihm sei bis September 2015 lediglich bekannt gewesen, dass *„im realen Verkehr, also sprich mit anderen Anforderungen als in der Typprüfung […] ist das […] ingenieurtechnisch nachvollziehbar, wenn ich ein anderes Lastprofil fahre. Das wäre insofern aber auch kein Anlass, dass man im Bereich der Typgenehmigung etwas tun müsste.“*[1529]

aa) Reichweite und Vollziehbarkeit des EU-Verbots zu Abschalteinrichtungen und Ausnahmen

Zu seinem Wissen über das grundsätzliche Verbot von Abschalteinrichtungen in der VO (EG) Nr. 715/2007 befragt, hat der Zeuge *Pietsch* ausgesagt, es gebe dort zwar Kriterien für deren Zulässigkeit, aber keine technischen Rechtsgrundlagen für die Prüfung, ob solche Einrichtungen vorhanden sind oder nicht. Allerdings sei es nicht ungewöhnlich, dass der europäischen Gesetzgeber ein Verbot deklariere, ohne dieses in irgendeiner Form mit einer Prüfvorschrift zu unterlegen.[1530] So sei etwa festgelegt, dass Bremsbeläge asbestfrei sein müssen, ohne

---

[1521] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 48.

[1522] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 63.

[1523] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 57.

[1524] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 57.

[1525] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 57.

[1526] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 63.

[1527] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 60.

[1528] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 60.

[1529] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 62.

[1530] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 63.

dass die Durchführung einer wie auch immer gearteten Prüfung vorgeschrieben sei, um die Asbestfreiheit nachzuweisen.[1531]

Dementsprechend sei in der VO (EG) Nr. 715/2007 für die Produktbeschreibung, die der Hersteller im Antragsverfahren für eine Typgenehmigung einzureichen habe, bis zum Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW nicht vorgesehen gewesen, dass Hersteller gegenüber der Typgenehmigungsbehörde irgendwelche Angaben zu Abschalteinrichtungen machen müssen.[1532] Das KBA verfolge ein Rechtsproblem, wenn es – etwa durch eine Anfrage von Technischen Diensten oder Herstellern – davon erfahre, dass eine Vorschrift *„echt einen Kinken“* habe. Bei anderen Vorschriften habe es solche Fälle durchaus gegeben.[1533]

Aktivitäten, die in Art. 5 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgesehenen konkretisierenden Regelungen „*zu besonderen Verfahren, Prüfungen und Anforderungen*“ für die Typgenehmigung sowie insbesondere zur Umsetzung des Verbotes von Abschalteinrichtungen des Absatzes 2 durch einen Tertiärrechtsakt zu erlassen, habe die Europäische Kommission bis September 2015 nicht entfaltet.[1534]

bb) Typprüfzyklus und variierte Verfahren

Der Zeuge wurde im Rahmen seiner Vernehmung mit Ergebnissen von Studien, etwa einer des International Council on Clean Transportation (ICCT), konfrontiert, wonach die im Realbetrieb gemessenen Emissionen von Stickoxiden gegenüber denen bei der Typprüfung festgestellten immer weiter auseinandergingen. Auf die Frage, ob vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse im bestehenden Rechtsrahmen alternative Prüfzyklen oder Testmethoden hätten eingesetzt werden dürfen, hat der Zeuge *Pietsch* ausgeführt, dass rechtssicher gegenüber dem Hersteller einzig das normierte Verfahren anzuwenden sei, da man nur gestützt auf dessen Ergebnisse Maßnahmen einleiten könne.[1535] Dies sei der NEFZ, bei dessen Anwendung nie etwas auffällig gewesen sei.[1536] Außer im NEFZ kalt ließen sich nur Werte messen, die an keinem rechtsverbindlichen Maßstab zu beurteilen wären, da es für solche Prüfzyklen keine rechtlich vorgegebenen Grenzwerte gebe.[1537]

Vorgehalten wurde dem Zeuge auch ein später abgeänderter Antwortentwurf des KBA aus dem Mai 2016, den das KBA dem BMVI zugeleitet hatte. Ihm zufolge hatte dem KBA die Rechtsgrundlage gefehlt, um Felduntersuchungen durchführen zu können.[1538] Weiter hieß es in dem Antwortentwurf:

> *„Nach Bekanntwerden der Problematik wurde das KBA im Erlasswege angewiesen, diese Sachverhalte im Rahmen einer Felduntersuchung zu prüfen.“*[1539]

Um Präzisierung gebeten, in welcher Vorschrift eine solche Rechtsgrundlage hätte enthalten sein müssen, hat der Zeuge zunächst betont, dazu gebe es keine

> *„irgendwie […] abgestimmte Meinung im Hause KBA, dass man das eben entsprechend […] ins KBA-Gesetz schreibt.“*[1540]

Um – wie im VW-Fall – als KBA darauf hinwirken zu können, vom BMVI per Erlass angewiesen zu werden, eine anlassbezogene Felduntersuchung durchzuführen, hätte das KBA entsprechender Erkenntnisse bedurft, dass Fahrzeughersteller im Markt mutmaßlich unzulässige Abschalteinrichtungen einsetzen. Derartige Hinweise hätten bis September 2015 gefehlt.[1541]

[1531] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 63.

[1532] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 63.

[1533] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 76.

[1534] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 83.

[1535] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 76.

[1536] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 76.

[1537] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 79.

[1538] MAT A BMVI-2-1, Aktenzeichen LA 27-7357.2-3, Ordner 25, Bl. 99

[1539] MAT A BMVI-2-1, Aktenzeichen LA 27-7357.2-3, Ordner 25, Bl. 99.

[1540] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 62.

[1541] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 62 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

cc) Frage der Pflicht der Hersteller zur Offenlegung der Emissionsstrategie

Eine Verpflichtung der Hersteller, im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens in irgendeiner Form ihre Emissionsstrategie zu dokumentieren und offenzulegen, habe es, so der Zeuge *Pietsch*, bis zu einem Erlass des Bundesverkehrsministeriums infolge des Einsatzes unzulässiger Abschalteinrichtungen durch VW nicht gegeben.

> *„Das Wissen darum, wie die Hersteller die Emissionsstrategien anlegen, hat sich dann so sukzessive vom 21. September hin dann so Monat für Monat aufgebaut, eben auch insbesondere aus den Gesprächen heraus, die wir mit den Herstellern selbst geführt haben, wo die eben wirklich dann blankgezogen haben und ihre Konstruktionen offengelegt haben und man dann eben auch überhaupt erst mal einen Eindruck davon bekommen hat, was im Dieselmotor heutzutage überhaupt los ist.“*[1542]

e) Zeuge Ekhard Zinke

Schließlich wurde auch der Zeuge *Zinke* dazu vernommen, was er – Präsident des KBA über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg[1543] – bis September 2015 über Emissionsabweichungen und Abschalteinrichtungen wusste, welches Verständnis der Rechtsgrundlagen das KBA den von ihm durchgeführten Typgenehmigungsverfahren zugrunde legte sowie ob und inwieweit diese Verfahren geeignet waren, Anhaltspunkte für den Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen zu liefern.

aa) Kenntnisstand zu Abweichungen zwischen Rollenprüfstand und Realverkehr und von Abschalteinrichtungen

Der Zeuge *Zinke* hat vor dem Ausschuss ausgesagt, dass ihm schon vor September 2015 bekannt gewesen sei, dass zwischen dem gesetzlichen Prüfzyklus und dem realen Betrieb Abweichungen *„bestehen können und vielfach auch bestehen werden.“*[1544] Er habe gewusst, dass es in Städten große Probleme mit Stickoxidbelastung und auch mit Partikelbelastung gebe. Dazu habe er einen *„gehörigen Sensitivitätsgrad“* gehabt, seit sich das KBA Ende 2007 mit sogenannten Partikelminderungssystemen (PMS) beschäftigt habe.[1545]

bb) Auslegung des Verbots von Abschalteinrichtungen und seiner Ausnahmen

Befragt, wie vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe die Formulierung *„Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind“*, in Art. 3 Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zu Abschalteinrichtungen verstanden wurde, hat der Zeuge *Zinke* geäußert, bis zum September 2015 überhaupt keine Interpretation dazu gehabt zu haben. Von der Begrifflichkeit „Abschalteinrichtung“ habe er erstmalig Ende September 2015 gehört.[1546] Bis zum Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe sei ihm nicht einmal der Terminus technicus des seit 2007 in Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 enthaltenen Verbots bekannt gewesen.[1547] Zwar habe er gewusst, dass heutige Fahrzeuge über Features wie fahrwerkstabilisierende Steuerungstechniken verfügten, die abhängig von bestimmten Bewegungsabläufen in einem Auto seien und abgeschaltet werden müssten, wenn ein Fahrzeug auf einem Prüfstand betrieben werde. Er sei aber nicht darüber informiert gewesen, welche konkreten Funktionen von Fahrzeugen in einer Rollenprüfstandsituation abgeschaltet würden.[1548] Auch der Umstand temperaturabhängiger Bedatungen und Einstellungen der Motorsteuerung sei ihm erst durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“

[1542] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 81.

[1543] Siehe Internetnachweis:
http://www.kba.de/DE/DasKBA/DerPraesident/DerPraesident_node.html, letzter Zugriff am 29. Mai 2017.

[1544] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 92.

[1545] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 112.

[1546] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 90.

[1547] *Zinke*, Protokoll Nr. 22 -öffentlich-, S. 89.

[1548] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 89.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bekannt geworden.[1549] Erst in den vergangenen 16 Monaten habe er eine *„persönliche Lernkurve durchlaufen“*.[1550] Dabei habe er gelernt,

> *„dass die Unbestimmtheit des Begriffes der Abschalteinrichtung und weitergehend die Normenklarheit hinsichtlich der Prüfmöglichkeiten und der Prüfverfahren letzten Endes […] so gesehen werden kann, dass dort außer einer deklaratorischen Wirkung wir auch gar keinen Anlass hatten, weil es eben auch gar keine Indizien gab, dort weiter nachzuhaken.“*[1551]

Ob eine Abschalteinrichtung im Rahmen der geltenden unbestimmten Vorschriften noch rechtmäßig oder unzulässig sei, sei eine sehr einzelfallbezogene Fragestellung, die einer „*ganz strikten Einzelfallbewertung*“ unterliege, für die es keinen generellen Leitfaden gebe und auch nicht geben könne.[1552] Sie werde von dem technischen Fachdienst vorgenommen, ohne dass es dafür ein allgemeines Regelwerk gebe.[1553] Dies betreffe auch die Frage, ob eine Abschalteinrichtung bereits dann, wenn ein Abschalten für die Dauerhaltbarkeit des Motors lediglich förderlich sei, zulässig im Hinblick auf die Ausnahme vom Verbot des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 VO (EG) Nr. 715/2007 sei, oder erst, wenn sie dafür unabdingbar sei.[1554]

cc) Typprüfzyklus und variierte Prüfverfahren

Auf die Frage, ob sich angesichts der Abweichungen zwischen Realbetrieb und Messungen auf dem Rollenprüfstand nach dem NEFZ beim KBA nicht ein Verdacht auf Manipulationen hätte aufdrängen müssen, hat der Zeuge *Zinke* ausgeführt, im einschlägigen Regelwerk sei ganz strikt vorgegeben, welcher Prüfzyklus bei der Typgenehmigung zu durchlaufen sei. Alternative Untersuchungsmethoden seien dort nicht vorgesehen.[1555] Da die technischen Vorschriften im Wesentlichen Wirkvorschriften und Mindeststandards seien, sei dort die Art und Weise nicht im Einzelnen beschrieben, wie die Hersteller sicherstellen, dass die vorgegebenen Grenzwerte eingehalten werden.[1556]

Da der NEFZ der einzig verbindliche Maßstab im Typgenehmigungsverfahren und im Rahmen der CoP-Messungen sei, habe das KBA vor der Aufdeckung des Abgasskandals zum Zweck der Entdeckung von Abschalteinrichtungen nicht anders als mittels NEFZ auf dem Rollenprüfstand prüfen dürfen. Die Vorschriften gäben der Typgenehmigungsbehörde nicht die Möglichkeit, mittels variierter Prüfmethoden weitere Prüfungen vorzunehmen, die irgendwie belastbar wären.

Auf Nachfrage hat der Zeuge *Zinke* allerdings eingeräumt, dass das KBA beim Vorliegen von Indizien, dass womöglich etwas nicht vorschriftenkonform gelaufen sei, die rechtliche Möglichkeit gehabt hätte, ergänzende Prüfungen vorzunehmen.[1557]

dd) Offenlegung von Emissionsstrategien

Eine Pflicht der Hersteller, von sich aus ihre Emissionsstrategie offenzulegen, habe indes seinerzeit nicht bestanden. Unterlagen darüber hätten nicht zu dem Standarddokumentenumfang gehört, den die Hersteller im Rahmen des bisherigen Typgenehmigungsverfahrens vorzulegen hatten. Die Möglichkeit, Einsicht zu nehmen, habe nur auf besondere Anfrage des KBA bestanden.[1558]

Für die Prüfung der erst seit Neustem offenzulegenden Emissionsstrategie gebe es beim KBA keinen festen Kriterienkatalog. Das KBA sei vielmehr auch in diesem Fachbereich eine *„lernende Organisation“*, in der es

---

[1549] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 112.

[1550] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 90.

[1551] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 90.

[1552] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 109.

[1553] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 109.

[1554] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 109.

[1555] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 93.

[1556] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 96.

[1557] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 110.

[1558] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 111.

zwischen den Sachbearbeitern und den verantwortlichen Leitern der jeweiligen Organisationseinheiten einen sehr engen Informations- und Erfahrungsaustausch gebe, der gewährleiste, dass eine gleichmäßige Rechtsanwendung und eine gleichmäßige Sicht der Dinge obwalte.[1559]

2. Praktischer Ablauf der Typprüfung und -genehmigung bis September 2015

Außer zu ihrem jeweiligen Verständnis des Regelungsgehalts und der Regelungsgrenzen der Rechtsgrundlagen für das Typprüfverfahren hat der Ausschuss die als Zeugen vernommenen KBA-Vertreter ferner zu Umfang und Grenzen der Prüfpraxis des KBA im Typgenehmigungsverfahren bis zum Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW vernommen. Im Zentrum stand dabei die Frage, welche Qualität Hinweise auf Manipulationen hätten aufweisen müssen, damit das KBA diesbezüglich im Rahmen des Typprüfverfahrens von Amts wegen ermittelt hätte. Des Weiteren hat der Ausschuss die Zeugen auch befragt, ob es solche Indizien bis September 2015 gab und welche Verfahren dem KBA zur Verfügung gestanden hätten, um derartigen Anhaltspunkten im Wege der Amtsermittlung nachzugehen.

a) Zeuge Mark Wummel

Der Zeuge *Wummel* hat in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss darauf hingewiesen, dass bei Hinweisen auf den Einsatz einer Abschalteinrichtung die für die Typgenehmigung zuständige Abteilung Fahrzeugtechnik des KBA sofort Kontakt mit dem Hersteller aufgenommen hätte. Wenn es Hinweise auf Unregelmäßigkeiten gebe, würden Hersteller in der Regel einbestellt und je nachdem, wie glaubwürdig der Hinweis erscheine, auch eine Prüfung eingeleitet. Hinweise auf mutmaßlich illegale Abschalteinrichtungen habe das KBA vor September 2015 jedoch nicht erhalten, auch nicht von der Deutschen Umwelthilfe.[1560]

Von der grundsätzlich bestehenden Möglichkeit, aufgrund von tatsachenbasierten Anhaltspunkten mit entsprechender Begründung in die Motorsteuerungssoftware Einsicht zu nehmen, habe das KBA bis September 2015 mangels Anlass nie Gebrauch gemacht. Befragt, ob das KBA seinerzeit fachlich in der Lage gewesen wäre, aus einer solchen Einsichtnahme Rückschlüsse auf das Vorhandensein einer Abschalteinrichtung und deren Zulässigkeit zu ziehen, hat der Zeuge *Wummel* eingeräumt, dass das KBA erst jetzt dabei sei, das dafür erforderliche technische Know-how aufzubauen.[1561] Auch der Einsatz variierter Prüfzyklen, wie etwa der im Rahmen der VW-Untersuchungskommission praktizierte „NEFZ Back“ seien vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW nicht eingesetzt worden. Bei diesem „NEFZ Back“ werde der NEFZ-Prüfzyklus energiegleich aber phasenvertauscht von einem Fahrzeug mit betriebswarmem Motor auf der Straße durchlaufen, um erkennbar zu machen, ob Maßnahmen zur Emissionsminderung im Fahrzeug abhängig vom Fahrzyklus verändert werden. [1562]

Da die Abteilung Fahrzeugtechnik des KBA bis September 2015

> *„selbst keine Kenntnisse über unzulässige Abschalteinrichtungen gehabt habe, habe es das Verkehrsministerium (BMVI) auch nicht darauf hinweisen können.“*[1563]

b) Zeuge Sven Paeslack

Der Zeuge *Paeslack* hat in Bezug auf den im KBA bis September 2015 praktizierten Ablauf des Typgenehmigungsverfahrens hervorgehoben, dass das KBA als Verwaltungsbehörde eine Genehmigung auf Basis einer Vorschrift erteile, die relativ klar umrissene Prüfszenarien beschreibe. Um eine *„größere und umfangreichere Untersuchung zu machen“*, brauche das KBA im Hinblick auf das Gebot einer gleichmäßigen und nicht willkürlichen Verwaltungspraxis belastbarere Beweise.[1564] Hinweise aus Kollegenkreisen oder auch von Externen

---

[1559] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 98.

[1560] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 139 f.

[1561] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 143.

[1562] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 141.

[1563] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 149.

[1564] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 62.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

oder Studien *„von zuverlässiger Seite oder von einem wissenschaftlichen Institut“*, in denen *„wirklich von Abschalteinrichtungen oder illegalen Abschalteinrichtungen gesprochen wurde“*, seien ihm aber *„nicht bekannt geworden“*.[1565] Er könne sich nicht erinnern, jemals einen Hinweis bekommen zu haben, in dem im Kontext abweichender Werte bei Messungen der Begriff „Abschalteinrichtung“ verwendet worden wäre.[1566] Bis 2016 habe das KBA Hersteller weder schriftlich noch mündlich befragt, ob sie Abschalteinrichtungen verbauten, weil dazu kein Anlass bestanden habe. Erst, als *„es letztendlich mit dem entsprechenden VW-Fall akut geworden ist“*[1567], habe sich das KBA konkret mit Abschalteinrichtungen befasst. Durch eine Anpassung der entsprechenden Emissionsverordnung im April 2016 seien die Hersteller erstmals verpflichtet worden, Angaben zu Abschalteinrichtungen als Teil des emissionsmindernden Systems zu machen.[1568]

Auf die Nachfrage, wie konkret Hinweise auf Abschalteinrichtungen vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe hätten sein müssen, damit das KBA ihnen nachgegangen wäre, hat der Zeuge ausgesagt, er hätte

> *„erwartet, dass man dann dieses Wort ‚Abschalteinrichtungen‘ auch irgendwo in irgendeinem der Berichte oder Studien klar anspricht. […] Dann wäre man dieser Geschichte sicher auch nachgegangen. Aber ich kann mich eben nicht erinnern, dass das in irgendeinem Bericht mal aufgetaucht ist.“*[1569]

c) Zeuge Klaus Pietsch

Zur Erläuterung der Prüfpraxis des KBA bei der Erteilung von Typgenehmigungen hat der Zeuge *Pietsch* zunächst darauf hingewiesen, dass bereits im Jahr 1996 das EG-Typgenehmigungsverfahren für Pkw vollständig harmonisiert worden sei. Seither könnten sich Hersteller aussuchen, bei welcher nationalen Genehmigungsbehörde in den EU-Mitgliedstaaten sie eine Typgenehmigung beantragen, da die darauf erteilte Typgenehmigung auch in allen anderen Mitgliedstaaten gelte.[1570] Hervorzuheben sei des Weiteren, dass das KBA im Untersuchungszeitraum selbst über keine eigenen Prüfstände verfügt habe.[1571] Anträge auf Typprüfung und Erteilung von Typgenehmigungen seien vom KBA anhand der Unterlagen zu technischen Sachverhalten, die gemäß den EU-Vorgaben für die Produktbeschreibung einzureichen gewesen seien, auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft worden.[1572] In den Vorgaben für die Beschreibungsunterlagen habe es nach dem damaligen Rechtsstand keinen einzigen Beschreibungspunkt gegeben, der Angaben zu Abschalteinrichtungen gefordert hätte – *„in die eine Richtung nicht wie auch in die andere Richtung nicht, dass zulässige beschrieben werden“*.[1573]

Das Ganze sei *„entsprechend flankiert durch einen technischen Bericht eines Technischen Dienstes“* gewesen, welcher vom KBA im Hinblick auf die Ergebnisse der sogenannten Typ-1-Prüfung gegengecheckt worden sei.[1574] Die beauftragten Technischen Dienste hätten die Messungen jeweils an einem „*Vorserienmodell*“ durchgeführt. Ein solches Vorserienfahrzeug entspreche nicht dem Qualitätsstandard, den der Kunde erwarte. Es bilde aber in den zu prüfenden Kriterien das neue Fahrzeug hinsichtlich des Antriebsstrangs und der Abgasnachbehandlung ab.[1575] Deshalb sei es, so der Zeuge *Pietsch*, legitim gewesen, die Emissionsprüfung an solchen Vorserienexemplaren durchzuführen.[1576]

[1565] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 61.
[1566] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 61.
[1567] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 61 f.
[1568] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 90.
[1569] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 61.
[1570] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 65.
[1571] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 64.
[1572] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 64.
[1573] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 63.
[1574] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 64.
[1575] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 66.
[1576] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 66.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weil es bis dahin *„nicht eine“* Anfrage dazu gegeben habe,[1577] sei das KBA davon ausgegangen, dass die Hersteller sich innerhalb der Rechtsvorgaben gehalten hätten. Zum Vorhandensein unzulässiger Abschalteinrichtungen habe es bis zum Fall Volkswagen keine Untersuchungen gegeben.[1578] Die beauftragten Technischen Dienste seien bis September 2015 nicht aufgefordert oder beauftragt worden, von der durch Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46 eröffneten Möglichkeit der Typgenehmigungsbehörde Gebrauch zu machen, von Fahrzeugherstellern Informationen, die über die Pflichtangaben im Beschreibungsbogen hinausgehen, einzufordern, da für eine begründete Nachfrage der Anlass gefehlt habe.[1579]

Auf die Frage, wie ein solcher Anlass der Sache nach beschaffen sein müsse, hat der Zeuge *Pietsch* erwidert, das lasse sich *„nicht anhand harter Kriterien sagen“*.[1580] Es hätte eines Hinweisgebers bedurft:[1581]

> *„Wenn eine […] vertrauenswürdige Stelle […] gesagt hätte: ‚Hört mal zu! Da scheint irgendwas nicht in Ordnung zu sein mit den Fahrzeugen; die scheinen damit Software rumzumanipulieren‘, dann wäre das ein Punkt gewesen, wo man natürlich losmarschiert. Denn Sie müssen es sich andersrum vorstellen: Wenn man das nämlich nicht tun würde, dann würde derjenige, der davon überzeugt ist, dass das, was er da geschildert hat, fundiert ist, das irgendwo publik machen, und das ziemlich schnell.“*[1582]

d) Zeuge Frank Liebhart

Der Zeuge *Liebhart* hat gegenüber dem Ausschuss betont, bis September 2015 weder in Bezug auf die Abgrenzung zwischen Zyklus- bzw. Prüfstanderkennung noch in Bezug auf das Verbot von Abschalteinrichtungen oder variierte Prüfzyklen befasst worden zu sein. Wann eine Abschalteinrichtung als notwendig und damit zulässig zu erachten sei und wann nicht, könne er nicht sagen, da er dies nie abstrakt habe prüfen müssen, sondern nur einmal konkret in Bezug auf die Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen.[1583] Auch Fragestellungen zur Überwachung der Verbotsvorschriften, insbesondere wie konkret Anhaltspunkte oder Hinweise sein müssten, um einen Verdacht auf Manipulation der Abgasemissionen durch Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen nachgehen zu können, seien vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW nie an ihn herangetragen worden.[1584]

Auf die Frage, ob er den Leitfaden für die Konformitätsprüfung (CoP), den der Zeuge *Sturm* nach eigenem Bekunden im Jahr 2000 abgefasst hatte, ohne darin auf das Thema Abschalteinrichtung einzugehen, seinerzeit juristisch geprüft habe, hat der Zeuge *Liebhart* geantwortet, er könne sich nicht erinnern, damit jemals befasst gewesen zu sein. [1585]

e) Zeuge Dieter Maag

Auch der Zeuge *Maag* hat bestätigt, dass in seiner Zeit Abschalteinrichtungen nie Thema in irgendeiner Diskussion gewesen seien.[1586] Mit Blick auf die Kritik des Umweltbundesamtes an der Art und Weise, wie das KBA seine Feldüberwachung durchführe, insbesondere dass die Selbstverpflichtung der Hersteller nicht zielführend sei, hat der Zeuge hervorgehoben, dass das Kraftfahrt-Bundesamt als Behörde seinen Überprüfungen immer ein gesundes Misstrauen gegenüber den Herstellern zugrunde gelegt habe. Die Überprüfungen hätten aber gezeigt, dass die Fahrzeuge in dem gesetzlichen Rahmen geblieben seien.[1587]

[1577] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 76.

[1578] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 62 f.

[1579] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 65.

[1580] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 75.

[1581] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 75.

[1582] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 75.

[1583] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 48; siehe auch S. 54.

[1584] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 54.

[1585] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 59.

[1586] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 39.

[1587] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 40.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

f) Zeuge Ekhard Zinke

Der Zeuge *Zinke* hat zum praktischen Ablauf der Typgenehmigungsverfahren vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe angemerkt, dass gemäß den dem KBA vorzulegenden Unterlagen zu den Typgenehmigungsanträgen die im NEFZ gemessenen Emissionen die jeweiligen Grenzwerte immer erfüllt hätten. Es habe keinerlei Verdachtsmomente gegeben, dass die dem Kraftfahrt-Bundesamt vorgelegten Informationen in irgendeiner Art und Weise manipuliert gewesen sein könnten. Mangels Anhaltspunkten für den Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen hätten die Hersteller vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe nicht verpflichtet werden können, ihre Emissionsstrategien offenzulegen.[1588] Erst ab September 2015 habe es dann zumindest bei einem Hersteller nicht nur Indizien, sondern einen vom KBA als eindeutig unzulässig erachteten Tatbestand gegeben. Dieser habe als Veranlassung gedient, Abgasemissionen von Amts wegen auch außerhalb des bisher zugrunde gelegten Zyklus zu messen, um mithilfe der gefundenen Ergebnisse zu untersuchen, inwiefern davon auch andere Hersteller betroffen sein könnten.[1589]

Wenn es Zweifel an der Rechtskonformität des Motorsteuergerätes in Bezug auf das Verbot von Abschalteinrichtungen gegeben hätte, wäre das KBA zwar auch vor der Aufdeckung des Abgasskandals berechtigt gewesen, dieses auslesen zu lassen, um sich Gewissheit zu verschaffen.[1590] Ein Fall, in dem solche Zweifel aufgetreten seien, kenne er aber nicht. Ihm sei auch nicht bekannt, ob zwischen KBA und TÜV jemals thematisiert worden sei, sich die Motorsteuerungssoftware generell offenlegen zu lassen.[1591]

IV. Anerkennung Technischer Dienste und der Akkreditierung von Prüfstellen

Der Ausschuss hat sich nicht nur mit der Frage beschäftigt, inwieweit das KBA seine gesetzliche Aufgabe erfüllt hat, die Typgenehmigung und Typprüfung durchzuführen, sondern auch damit, wie das KBA seiner weiteren, nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b KBAG zugewiesenen Aufgabe der Anerkennung von Technischen Diensten, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen, nachgekommen ist. Ferner hat er sich damit befasst, wie das KBA bis zur Gesetzesänderung im Jahr 2011 die Aufgabe aus § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c KBAG (alte Fassung) wahrgenommen hat, Stellen, die Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen, zu akkreditieren. In den vom Ausschuss im Rahmen der Beweisaufnahme beigezogenen Akten finden sich zu beiden Punkten lediglich vereinzelte Erwähnungen. Wie sich der Verwaltungsvorgang der Anerkennung Technischer Dienste bzw. bis 2011 der Akkreditierung der Prüfstellen genau gestaltet, welche Kriterien das KBA in der Praxis der Anerkennung bzw. Akkreditierung zugrunde gelegt hat und wie sie deren Einhaltung überprüft hat, erschließt sich daraus kaum.

1. Zeuge Ekhard Zinke

Auskunft darüber, welche Rolle die gesetzliche Aufgabe der „Anerkennung von Technischen Diensten, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens Fahrzeuge oder Fahrzeugteile prüfen“ (§ 2 Abs. 1 Nr.1 Buchstabe b KBAG) im Zusammenhang mit der Praxis der EG-Typgenehmigung und -prüfung spielt, hat zunächst der Zeuge *Zinke* gegeben. Um für ein Fahrzeug, das ein Hersteller entwickelt habe, ein Typgenehmigungsverfahren einleiten zu können, müsse dieser sein Fahrzeug einem Technischen Dienst übergeben, der es auf Konformität mit den technischen Vorschriften – sowohl den nationalen als auch den europäischen – prüfe. Der Hersteller könne frei wählen, welchen der vom KBA anerkannten und benannten Technischen Diensten er beauftrage.[1592]

Bei dem Benennungsverfahren des Technischen Dienstes handele es sich um eine Art Akkreditierung des Technischen Dienstes bei der Europäischen Kommission. Voraussetzung dieser Benennung eines Technischen Dien-

---

[1588] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 95.

[1589] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 110 f.

[1590] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 111.

[1591] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 111.

[1592] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 97.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

stes durch das KBA sei, so der Zeuge, dessen vorherige nationale Akkreditierung durch die Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH (DAkkS).[1593] Die DAkkS-Akkreditierung sei seines Wissens damit Bedingung für die Möglichkeit der Benennung eines Technischen Dienstes.[1594] Das vom Technischen Dienst erstellte Gutachten werde zusammen mit den Unterlagen des Herstellers beim KBA eingereicht. Das KBA prüfe, ob und inwieweit die in den Gutachten des Technischen Dienstes festgehaltenen Emissionswerte und sonstigen Feststellungen mit den technischen Vorschriften für die EG-Typgenehmigung konform gingen.[1595]

2. Zeuge Mark Wummel

Den Zeugen *Wummel* hat der Ausschuss zum Bereich der Konformitätsüberprüfung von Produkten (CoP-Q) in Gestalt des Anerkennungs- und Benennungswesens für technische Prüfdienste zum einen mit der Kritik konfrontiert, die das Umweltbundesamt bereits im Jahr 2008 in seinem Konzept für eine erweiterte Feldüberwachung an den bestehenden Kontrollstrukturen und Zuständigkeiten im Bereich der Feldüberwachung geübt hatte.[1596] Zu den Schwachstellen des Status quo der Feldüberwachung zählte das UBA danach, dass die Hersteller zu stark in die Kontrolle der in Betrieb befindlichen Kfz eingebunden seien. Auch befänden sich die nationale Typprüfung und akkreditierte Prüfstellen in einem wirtschaftlichen Interessenkonflikt, da Hersteller ihre Typprüfung möglicherweise bei Prüfstellen in denjenigen Ländern durchführen, wo es keine aktive Feldüberwachung gebe.[1597]

Weitere Kritik am bestehenden System der Anerkennung und Benennung Technischer Dienste sowie deren Prüftätigkeit hat acht Jahre später Eingang gefunden in ein Ergebnisprotokoll zur Sitzung des Arbeitskreises „*Managementsysteme*“ vom 11. März 2016. Darin heißt es:

> *„Nach wie vor antwortet eine Vielzahl von Technischen Diensten nicht fristgerecht auf Anfragen bzw. liefert nicht die Halbjahresmeldungen. Der Arbeitskreis ‚Managementsysteme‘ sieht darin ein Zeichen, dass interne Prozesse im Technischen Dienst gestört sind, und bestärkt das KBA darin, bei wiederholtem Versäumnis außerplanmäßige Begutachtungen durchzuführen.“*[1598]

Ungeachtet dieser deutlichen Kritik hat das KBA in diesem Arbeitskreis ausweislich dieses Ergebnisprotokoll unter der Überschrift „*Auswirkung der VW-Problematik*“ auf die Benennung und die Tätigkeit des Technischen Dienstes an der Einschätzung festgehalten:

> *„Kompetenz und ordnungsgemäßes Arbeiten der Technischen Dienste wird durch das KBA auch nach Analyse der VW-Problematik nicht infrage gestellt.“*[1599]

Auf die Frage, wie das KBA vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW die Unabhängigkeit und sachgerechte Arbeit der Technischen Dienste kontrolliert und gegebenenfalls versucht habe, den vom UBA bereist 2008 skizzierten Interessenkonflikten entgegenzuwirken, hat der Zeuge *Wummel* auf das Benennungssystem selbst verwiesen und dazu ausgeführt:

> *„Das System nennt sich ‚Benennung‘ und ist geregelt in der Richtlinie 2007/46, in den Artikeln 40 ff. Und hier wird eben nach bestimmten Akkreditierungsnormen geprüft. Es gibt auch*

[1593] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 97. Die DAkkS ist eine privatwirtschaftliche Organisation in der Rechtsform einer GmbH. Sie ist entstanden aufgrund des Akkreditierungsstellengesetzes (AkkStelleG) vom 31. Juli 2009. § 1 Abs. 1 des AkkStelleG legt fest, dass „die Akkreditierung […] als hoheitliche Aufgabe des Bundes durch die Akkreditierungsstelle durchgeführt“ wird. Das Akkreditierungsstellengesetz wurde erforderlich, weil alle Mitgliedstaaten der EU durch Art. 4 Abs. 1 der europäischen Verordnung (EG) Nr. 765/2008 verpflichtet worden waren, ab 1. Januar 2010 eine einzige nationale Akkreditierungsstelle zu benennen. Als nationale Akkreditierungsstelle Deutschlands nimmt die DAkkS bei der Akkreditierung hoheitliche Aufgaben wahr. Sie unterliegt dabei dem gelten Rechtsrahmen für Verwaltungsverfahren. Anteilseigner der DAkkS-GmbH sind die Bundesländer, die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, und die Deutsche Wirtschaft, vertreten durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

[1594] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 97.

[1595] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 89 f.

[1596] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 ff.

[1597] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36ff.

[1598] MAT A KBA-2-1, Ordner A 20, Bl. 4 (5).

[1599] MAT A KBA-2-1, Ordner A 20, Bl. (4) 7.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einige Technische Dienste, die akkreditiert sind. Dort wird das dann von der Deutschen Akkreditierungsstelle festgestellt. Aber bei den meisten machen wir das von der Benennungsstelle aus. Es sind, also, die Akkreditierungsnormen 17025 oder 17020, die dort für die Technischen Dienste angewandt werden. Diese Normen enthalten Unabhängigkeitsforderungen und wie diese ausgestaltet sind, also dieses sogenannte Third-Party-System, was hier angewendet wird, also die Unabhängigkeit von Herstellern, die dort geprüft wird.“[1600]

3. Zeuge Dr. Guido Rettig

Außer den Präsidenten des KBA hat der Ausschuss den Zeugen *Dr. Rettig* zu einzelnen Aspekten der Anerkennung Technischer Dienste nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b KBAG (neue Fassung) bzw. zur Akkreditierung von Prüfstellen für Fahrzeuge und Fahrzeugteile befragt. Der Zeuge *Dr. Rettig* war von 2006 bis Ende 2016 Vorstandsvorsitzender der TÜV Nord Aktiengesellschaft (TÜV Nord AG). Der TÜV Nord ist als vom KBA anerkannter Technischer Dienst im Untersuchungszeitraum nach Aktenlage in herausgehobener Weise eingebunden gewesen in die Erfüllung der Prüf- und Überwachungsaufgaben des KBA nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG.

Der Ausschuss hat den Zeugen darüber befragt, inwiefern der TÜV Nord vor und nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW sowohl hinsichtlich seiner Prüftätigkeit beim EG-Typgenehmigungsverfahren als auch als vom KBA anerkannte Konformitätsbewertungsstelle nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe c KBAG, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen bewertet und überwacht, überprüft worden ist. Hierzu hat er ausgeführt, dass bei der Akkreditierung im Bereich der Typprüfung keine Untersuchungen oder Analysen der Deutschen Akkreditierungsstelle GmbH stattgefunden hätten. Diese habe der TÜV Nord *„eigenständig durchgeführt“*.[1601]

Zur Frage des Ausschusses, ob die schriftliche Antwort der Bundesregierung auf Frage einer Bundestagsabgeordneten zutreffe, *„ein Einblick in die Motorsoftware [*sei *] dem Technischen Dienst oder der Typgenehmigungsbehörde auf begründete Nachfrage bereits heute im Rahmen der Typgenehmigung möglich“*[1602], hat der Zeuge *Dr. Rettig* erklärt, rechtsverbindliche Prüfgrundlage für technische Prüfdienste wie den TÜV seien ausschließlich die technischen Regeln zur EG-Typprüfung, die aus den entsprechenden Gesetzesvorgaben folgten. Da in diesen technischen Regeln das Stichwort „Software“ oder „Softwareprüfung“ nirgendwo auftauche, habe der TÜV keine Chance gehabt, gegenüber einem seiner „*Kunden*“ ein Verlangen nach Einsichtnahme in die Motorsteuerungssoftware durchzusetzen:

„Welche Optionen auf der Gesetzesebene auch immer denkbar oder vorstellbar sind, spielt dann, wenn es sehr konkret wird, an der Stelle keine Rolle, und das ist auch das Fazit: Wir haben heute keine Grundlage, im Rahmen der technischen Regeln Software, wo auch immer, zu prüfen, es sei denn, der Kunde verpflichtet sich hier selbst, das zuzulassen.“[1603]

V. Konformitätsprüfungen: Zertifizierung und Überwachung der Qualitätssicherung der Hersteller sowie Anerkennung von Konformitätsüberwachungsstellen

Ein weiterer Gegenstand der Beweisaufnahme war, inwiefern das KBA der ihm bis zu dessen Änderung im Jahr 2011 durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b KBAG gesetzlich zugewiesenen Aufgabe nachgekommen ist, die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zu zertifizieren und selbst zu überwachen. Ferner hat der Ausschuss untersucht, wie das KBA bis 2011 seine gesetzlich durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d KBAG (alte Fassung) zugewiesene Aufgabe erfüllt hat, Stellen zu akkreditieren, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zertifizieren und überwachen. Auch hat sich der Ausschuss in diesem Zusammenhang der Frage gewidmet, wie das KBA seit 2011 die

---

[1600] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 145.

[1601] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 36.

[1602] MAT A KBA-2-1, Ordner A114; 5.1, Bl. 293.

[1603] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 37.

an deren Stelle getretene Aufgabe erfüllt hat, Konformitätsbewertungsstellen anzuerkennen, die die Qualitätssicherung bei der Herstellung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen bewerten und überwachen (CoP-Q; siehe 2.).

Schließlich hat der Ausschuss untersucht, wie das KBA im Untersuchungszeitraum seiner Aufgabe nachgekommen ist, die Konformität der Produktion mit der vom KBA im Zuge der EG-Typgenehmigung zugrunde gelegten Konfiguration der Pkw anhand einzelner Fahrzeuge zu überwachen (sogenannte CoP-P; siehe 3.).

1. Zuständigkeitsverteilung und -veränderungen im Bereich der Konformitätsüberprüfungen

Die CoP-P ist den Aussagen der Zeugen aus dem KBA zufolge eine Produktprüfung, die CoP-Q eine Qualitätsmanagementüberprüfung. Hersteller würden hinsichtlich ihres Qualitätsmanagementsystems überprüft und überwacht, ob sie *„rein formal fachlich in der Lage“* sind, *„Produkte letztendlich in unbegrenzter Anzahl in gleicher Qualität zu fertigen. Das soll die Qualitätsprüfung gewährleisten.“*[1604]

Bei der Produktkonformität ist nochmals zwischen der Produktsicherheit und der CoP-P zu unterscheiden. Während bei der Produktsicherheit nach dem Produktsicherheitsgesetz geprüft wird, weist die CoP-P dem Zeugen *Zinke* zufolge eine hohe Konnexität mit der Typgenehmigung auf: Im Rahmen der CoP-P sei der Hersteller eines Fahrzeugs und Inhaber einer Typgenehmigung verpflichtet, regelmäßig Untersuchungen vorzunehmen und durch eigene Tests zu prüfen, inwiefern der von ihm hergestellte Typ tatsächlich dem Grundgenehmigungstyp entspreche. Die Bewertungen und Erkenntnisse der CoP-P-Tests würden dem KBA übermittelt, das sie hinsichtlich der Konformität überprüfe.[1605]

Zur Verteilung der Zuständigkeiten im KBA für den Bereich Konformitätsprüfungen hat der Zeuge *Sturm* erläutert, 2010 seien aus dem Sachgebiet Konformitätsprüfungen, das er bis dahin geleitet habe, zwei Sachgebiete entstanden: Zum einen das Sachgebiet für Produktüberprüfung (CoP-P), das er seither leite, zum anderen das für das Qualitätsmanagementsystem (CoP-Q). Auslöser für die Aufteilung der Zuständigkeiten auf zwei Sachgebiete seien Defizite beim Qualitätsmanagement einiger Firmen gewesen. Im Zuge der Aufteilung sei den Mitarbeitern, die beste Kenntnisse von Qualitätsmanagementsystemen hatten, die Aufgabe der CoP-Q übertragen worden, während für das von ihm seither geleitete Gebiet Produktkonformität neue Sachbearbeiter eingesetzt worden seien.[1606] Durch diese Aufteilung in zwei Sachgebiete sei man personell stärker geworden. Gleichwohl sei man im Bereich Konformitätsüberprüfung personalmäßig *„aber immer noch zu wenig“*.[1607]

Laut Organisationsplan des Kraftfahrt-Bundesamtes, den der Ausschuss bei der Bundesregierung beigezogen hat, war das Sachgebiet Konformitätsüberprüfung CoP-P (Sachgebiet 432) am Ende des Untersuchungszeitraums Anfang Juli 2016 im Referat „Produktüberwachung“ (Referat 43) der Abteilung „Fahrzeugtechnik“ (4) angesiedelt, das Sachgebiet Konformitätsüberprüfung CoP-Q in deren Referat „Systemüberwachung“ (Referat 44).[1608]

Seither wurde die behördeninterne Organisation des Kraftfahrt-Bundesamtes umstrukturiert.[1609] Die Konformitätsüberwachung ist nunmehr als Sachgebiet 522 im Referat 52 „Feldüberwachung, Konformitätsüberprüfung CoP-P“ der neu gebildeten Abteilung 5 „Marktüberwachung“ angesiedelt, zu dem daneben noch das neu gebildete Sachgebiet 521 „Feldüberwachung“ gehört.[1610] Das Sachgebiet 432 „Konformitätsüberprüfung CoP-Q“ ist in der Abteilung 4, die nunmehr die Bezeichnung „Typgenehmigung“ trägt, verblieben und dort weiterhin im Referat „Systemüberwachung“ angesiedelt.[1611]

[1604] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 73.

[1605] *Zinke*, Protokoll Nr. 22 -öffentlich-, S. 107.

[1606] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 17.

[1607] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 18.

[1608] MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 10.

[1609] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 100.

[1610] Organisationsplan der Abteilung 5 (Marktüberwachung), siehe Internetnachweis: http://www.kba.de/DE/DasKBA/Organisation/Marktueberwachung/marktueberwachung_node.html, letzter Zugriff am 29. Mai 2017; siehe auch *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 107.

[1611] Organisationsplan der Abteilung 4 (Typgenehmigung), siehe Internetnachweis:

http://www.kba.de/DE/DasKBA/Organisation/Typgenehmigung/typgenehmigung_node.html, letzter Zugriff am 29. Mai 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Zinke* ist im Ausschuss gefragt worden, wie die sachgerechte Wahrnehmung dieser Aufgabe im Rahmen der Zuständigkeiten und Strukturen des KBA im Untersuchungszeitraum kontrolliert worden sei. Der Zeuge hat hierzu erläutert, dass der Bereich der *Conformity of Production*, welcher überprüfe, ob die von der Industrie nach Maßgabe der Typgenehmigung hergestellten Fahrzeuge den Vorgaben der Typgenehmigung tatsächlich entsprächen, bewusst organisatorisch streng vom Typgenehmigungsbereich getrennt gewesen sei.[1612] Aufgrund dieser klaren Trennung der Aufgaben sei gewährleistet gewesen, dass nicht ein und dieselbe Person eine Typgenehmigung erteile und hinterher auch darüber urteile, ob die Produktion konform laufe.[1613] Kommunikativ seien beide Bereiche im Hinblick auf das Erfordernis informatorischen Austauschs im Untersuchungszeitraum durch den Abteilungsleiter Fahrzeugtechnik verklammert gewesen.[1614] Eine weitere Klammer sei die Funktion des Präsidenten, die gewährleiste,

> *„dass die Prozesse [stattfinden], die notwendig sind, damit ein geordnetes, dem Recht entsprechendes, effektives und effizientes Verwaltungsgebaren auch in diesem Sachzusammenhang stattfinden kann“.*[1615]

2. Konformitätsüberprüfung des Qualitätsmanagements (CoP-Q) durch das Kraftfahrt-Bundesamt

Die Konformitätsüberprüfung CoP-Q, die sogenannte Systemüberprüfung, bezieht sich nicht auf individuelle Pkw eines Modells, sondern auf das Qualitätsmanagementsystem der Fahrzeughersteller.[1616] Dessen ungeachtet sind der Bereich der Typgenehmigung und der Bereich der Systemüberprüfung CoP-Q rechtlich eng miteinander verzahnt: Gemäß § 4 EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung, letzter Halbsatz, darf das KBA eine EG-Typgenehmigung nur erteilen, wenn

> *„der Antragsteller nachweist, dass er nach Anhang X der Richtlinie 2007/46/EG über ein wirksames System zur Überwachung der Übereinstimmung der Produktion verfügt, um zu gewährleisten, dass die herzustellenden Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständigen technischen Einheiten jeweils mit dem genehmigten Typ übereinstimmen.“*

a) Konkretisierung der Rechtsgrundlagen für das Qualitätsmanagement der Hersteller

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme orientiert sich das Qualitätsmanagement bei den Fahrzeugherstellern selbst in der Praxis an von einem VDA-Arbeitskreis erarbeiteten und verantworteten Band 9: „*Qualitätssicherung – Emissionen und Verbrauch – CoP-Prüfung an Pkw*“. Dieser beinhaltet, wie beigezogene Akten und diesbezügliche Zeugenaussagen ergeben haben, eine Konkretisierung und Wiedergabe der Vorgaben des Anhangs X Richtlinie 2007/46/EG.

In den beigezogenen Akten finden sich dafür keine Belege, ob es daneben und darüber hinaus im Untersuchungszeitraum innenrechtliche Vorschriften gegeben hat, die die Rechtslage im Hinblick auf eine gleichmäßige Verwaltungspraxis der Typgenehmigung und der Konformitätsüberprüfungen konkretisiert haben. Der Zeuge *Zinke*, Präsident des KBA, hat in seiner Vernehmung bekundet, keine Kenntnis zu haben, ob es im Untersuchungszeitraum Handlungsanweisungen des BMVI zur Umsetzung von Vorschriften zur CoP bzw. der Typgenehmigung in Form von Prüflisten oder ausformulierten Vorgangsbeschreibungen oder Ähnlichem gegeben habe.[1617]

Der Zeuge *Pietsch* hat auf die Frage, in welchen innerbehördlichen Rechtsvorschriften oder Leitfäden im Untersuchungszeitraum die Interpretation des Rechtsrahmens für CoP durch das KBA festgelegt war, zunächst auf den Anhang X der Richtlinie 2007/46 selbst verwiesen. Die innerbehördliche Interpretation dieses Anhangs sei damals im Grundsatzreferat des KBA besprochen worden. Der VDA-Band „*Qualitätssicherung – Emissionen*

[1612] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 101 f.

[1613] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 101 f.

[1614] *Zinke*, Protokoll Nr. 22 -öffentlich-, S. 102.

[1615] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 102.

[1616] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 106 f.

[1617] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 100.

und Verbrauch – CoP-Prüfung an Pkw“ sei ein Abbild der Interpretation dieses Anhang X der Richtlinie 2007/46/EG durch das KBA. In ihm werde diese

> *„nur detaillierter ausgeführt, um den Herstellern eben klar zu sagen, was sie für eine Losgröße ziehen. Das Verfahren selbst, was drinsteht im VDA-Band 9 […] ist im Grunde das statistische Verfahren […], wie es auch in der entsprechenden Emissionsvorschrift drin ist.“*[1618]

Er könne sich in Bezug auf die Erste Auflage des VDA-Bandes 9 erinnern, dass diese Auslegung *„auch mit Mitarbeitern des VDA bzw. von VDA-Mitgliedsfirmen an der Vorschrift durchdiskutiert“* worden sei.[1619] Man habe *„dort auch keinen Mangel […] feststellen können. Im Gegenteil: Aus der Erinnerung heraus erschien das, was praktisch umgesetzt wurde, eine recht restriktive Auslegung des Anhangs X“*.[1620]

b) Ablauf der Konformitätsprüfung CoP-Q in der Praxis des Kraftfahrt-Bundesamtes

Nach § 4 EG-FGV darf das KBA eine Typgenehmigung nur erteilen, wenn der Antragsteller nachweist, dass er über ein wirksames System zur Überwachung der Übereinstimmung der Produktion verfügt. Vor diesem Hintergrund werde, so der Zeuge *Paeslack*, der Hersteller

> *„im Typgenehmigungsverfahren anfänglich, bevor er eine Genehmigung bekommt, […] qualitätsmäßig geprüft, und dann werden nachgelagert, eben in einem entsprechenden zeitlichen Rhythmus, diese Qualitätsmanagementsysteme immer wieder überwacht.“*[1621]

Vom Grundsatz her sei dabei der Hersteller selbst verantwortlich dafür, dass seine Produkte in gleichbleibender Qualität gefertigt werden. Er müsse entsprechende Prüfpläne und Ergebnisse vorlegen und zeigen, dass er die entsprechenden Prüfungen durchgeführt habe. Dabei handele es sich um *„eine reine Papierprüfung.“*[1622]

Der Zeuge *Sturm* hat in seiner Vernehmung zum konkreten Ablauf der Überprüfung des Qualitätsmanagements durch das KBA darauf hingewiesen, dass im Anhang X zur Richtlinie 2007/46/EG beschrieben sei, dass der Hersteller dafür Dokumente von seinen Prüfungen liefern müsse,

> *„die bestätigen, dass er keine Abweichungen hat. Und dieses Verfahren muss er natürlich zeigen bzw. Dokumente davon vorliefern […], dass der Hersteller dazu dann in der Lage ist, so eine Produktion durchzuführen - - und die eben kontinuierlich gleiche Ergebnisse hat. Dazu wird er anfangsbewertet. Das kann er zum Beispiel mit einem Zertifikat nachweisen, wobei die straßenverkehrsrechtlichen Belange dabei zu beachten sind, oder er kriegt diese Anfangsbewertung von dem Kraftfahrt-Bundesamt-Mitarbeiter selber. Die zweite Forderung ist, so steht es in Anhang X drin, erstens, dass er dieses Qualitätsmanagementsystem hat bzw. irgendwie nachweisen muss: Entweder hat er es, oder er weist es über die Anfangsbewertung nach. Das Zweite ist, dass er eigene Prüfungen macht und dabei Dokumente schaffen muss, die er der Behörde zur Einsicht zur Verfügung stellen muss. Und das Dritte ist, dass, wenn […] da Anhaltspunkte bestehen, man diese Dokumente in Zweifel zieht, dann auch die Behörde Prüfungen durchführen kann. […] Diese Infragestellung der Prüfergebnisse habe ich einfach übergangen, dass ich immer eine Prüfung mache. Wenn ich eine Prüfung machen will, mache ich die, egal welche Ergebnisse vorliegen.“*[1623]

c) Hinweis auf Akzeptanzprobleme der „Notwendigkeit und Pflicht zur Serienüberwachung CoP“

Zu dem VDA-Band 9 befindet sich in den vom Untersuchungsausschuss beigezogenen Unterlagen des KBA eine E-Mail eines Mitarbeiters des Qualitätsmanagements von VW aus dem Jahr 2008 an den Zeugen *Pietsch*.

[1618] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 70.

[1619] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 72.

[1620] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 72.

[1621] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 73.

[1622] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 73.

[1623] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 24.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In dieser E-Mail bat der bei VW für das Qualitätsmanagement zuständige Mitarbeiter, Herr *Gersdorf*, den Zeugen – damals Leiter des Sachgebiets für Produktsicherheit und Rückrufe – um ein *„amtliches“* Bestätigungsschreiben, dass die zweite vollständig überarbeitete Auflage des vom VDA-Arbeitskreis herausgegebenen Bandes 9: „*Qualitätssicherung – Emissionen und Verbrauch – CoP-Prüfung an Pkw*“ den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Zum Hintergrund seines Anliegens erläuterte er, dass es in den einzelnen VW-Werken *„immer wieder“* Abteilungsleiter gebe,

> *„denen man die Notwendigkeit und die Pflicht zur Serienüberwachung CoP von Zeit zu Zeit klar machen muss. Am besten funktioniert das natürlich mit einem amtlichen Schreiben bzw. wenn wir sagen: ‚Das ist eine gesetzliche Forderung, siehe Schreiben vom KBA‘.“*[1624]

Der Zeuge *Pietsch* leitete diese E-Mail an den Zeugen *Sturm* mit der Bitte weiter:

> *„kannst Du Herrn Gersdorf helfen? Vielleicht läuft so etwas auch über 41, keine Ahnung […].“*[1625]

Der Zeuge *Sturm* schrieb daraufhin am 5. September 2008 einen Vermerk nebst Entwurf eines Antwortschreibens zum Betreff „*VDA-Band 9 ‚Qualitätssicherung, Emissionen und Verbrauch‘ Zweite vollständig überarbeitete Auflage von September 2008*“. In dem Vermerk hielt der Zeuge *Sturm* fest, die Überprüfung dieser Auflage im Hinblick auf die an das KBA als Genehmigungsbehörde gerichtete Bitte um Anerkennung und ein diesbezügliches, zu veröffentlichendes, Schreiben habe keine Bedenken gegenüber einer solchen Anerkennung geliefert. Der Antwortentwurf lautete dementsprechend,

> *„die 2. vollständig überarbeitete Auflage 2005* [gemeint ist 2008] *des oben genannten VDA-Bandes 9 entspricht mit seinen Inhalten den Interpretationen der gesetzten Vorschriften durch das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA). Das KBA akzeptiert die Inhalte dieser Auflage als verbindlichen Maßstab bei den Konformitätsprüfungen im Rahmen der CoP-Überprüfung für alle Genehmigungs-Inhaber.“*[1626]

d) Eigene Systemüberprüfungen CoP-Q durch das Kraftfahrt-Bundesamt bis September 2015?

Der Ausschuss hat den Zeuge *Pietsch* vor dem Hintergrund des Anliegens des „Qualitätssicherers“ von VW zur Praxis der Überwachung der Qualitätssicherung der Hersteller durch das KBA befragt. Der Zeuge *Pietsch* hat gegenüber dem Ausschuss ausgeführt, er habe die Information dieses VW-Mitarbeiters nicht als Indiz dafür aufgefasst, dass es bei VW Probleme hinsichtlich des Qualitätsmanagements gebe.

Die Frage, ob die Äußerungen des „*Qualitätssicherers*“ von VW seines Wissens für das KBA Veranlassung gewesen seien, im Rahmen der damaligen gesetzlichen Aufgabe des KBA, selbst zu überwachen, ob die Konfiguration von Serienfahrzeugen mit der der durch die Technischen Dienste im Rahmen der Typprüfung gemessen Vorserienfahrzeuge übereinstimmen, eigene Überprüfungen bei Herstellern durchzuführen, hat der Zeuge *Pietsch* nicht beantworten können. Da müsste er spekulieren, *„was die Kollegen konkret für Fälle im Bereich Konformitätsüberprüfung hatten.“*[1627]

Wie viele sogenannte Systemüberprüfungen das KBA bis September 2015 selbst im Rahmen von CoP-Q bis zum Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegenüber VW im September durchgeführt hat, hat der Zeuge *Paeslack* ebenfalls nicht sagen können, weil er als Leiter des Grundsatzreferates nicht in das übliche Verfahren anderer Referate eingebunden gewesen sei.[1628]

Schließlich hat der Ausschuss den Zeugen *Wummel* – seit Mitte 2014 Leiter der Abteilung „*Fahrzeugtechnik*“, zu der seinerzeit auch das Sachgebiet 442 „Konformitätsprüfungen (CoP-Q)“ gehörte, mit einer Anfang Oktober 2015 von diesem Sachgebiet bei VW durchgeführten Überprüfung CoP-Q konfrontiert. Das Sachgebiet

---

[1624] MAT A KBA-2-1, Ordner A 9, Bl. 1.

[1625] MAT A KBA-2-1, Ordner A 9, Bl. 1.

[1626] MAT A KBA-2-1, Ordner A 9, Bl. 3.

[1627] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 67.

[1628] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 78.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hatte, ausweislich des in den Akten befindlichen Prüfberichts Nummer 442-0-1042/15[1629], wenige Tage nachdem das KBA nach eigenem Bekunden erstmalig von den Manipulationsvorwürfen gegen die VW AG in Bezug auf die Abgasemissionen von Dieselfahrzeugen erfahren hatte, am 1. Oktober 2015 bei VW in Wolfsburg eine CoP-Q-Überprüfung mit Schwerpunkt „*Abgas Dieselfahrzeuge*“ durchgeführt. Die Überprüfung wurde laut dem Prüfbericht auf Art. 12 der Richtlinie 2007/46/EG in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der UN-Regelung Nr. 83 gestützt. Es sei aufgrund der auftretenden Nichtkonformitäten bezüglich Abgasemissionen an Kraftfahrzeugen eine anlassbezogene Konformitätsüberprüfung **(**CoP-Q-Systemüberprüfung) vor Ort beim Genehmigungsinhaber Volkswagen AG erfolgt. Als Genehmigungsinhaberin von Typgenehmigungen nach 2007/46/EG sei die Volkswagen AG verpflichtet, die Anforderung gemäß Anhang X der Rahmenrichtlinie zu erfüllen.

Befragt, wie oft das KBA auch *vor* Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 solche Systemüberprüfungen bei Kfz-Herstellern in Deutschland und insbesondere bei VW durchgeführt hat, hat der Zeuge *Wummel* ausgeführt, in der Regel würden die Fahrzeughersteller durch vom Kraftfahrt-Bundesamt benannte Technische Dienste der Kategorie C überprüft, die die Aufgabe der CoP-Q-Überprüfung wahrnähmen. Die Auditberichte zu den Qualitätsmanagementaudits würden bei der Dienststelle des KBA in Dresden eingereicht, bei der das Sachgebiet CoP-Q angesiedelt sei, bzw. auch bei der Benennungsstelle. *„Diese Berichte werden gecheckt und gegengecheckt - - und rausgelesen, ob alles in Ordnung ist.“*[1630] Entsprechend der Richtlinie 2007/46 zum Verfahren würden die Überprüfungen nicht von eigenen CoP-Q-Mitarbeitern des KBA durchgeführt, sondern von dem als Zertifizierungsstelle fungierenden, damit beauftragten Technischen Dienst.[1631] Die etwa 150 durchgeführten Überprüfungen jährlich beträfen nicht nur Fahrzeughersteller, sondern etwa auch Teilehersteller. Wie viele eigene CoP-Q-Überprüfungen das KBA bis zum September 2015 selbst bei VW durchgeführt hat, ist letztlich offen geblieben.

3. Konformitätsprüfung der Produktion (Conformity of Production/CoP-P)

Auch zu Ablauf und etwaigen Auffälligkeiten der Konformitätsprüfungen des KBA im Bereich der Produktkonformität (CoP-P) hat der Ausschuss Akten gesichtet und Zeugen vernommen, darunter den Zeugen *Sturm*. Dieser war seit Beginn des Untersuchungszeitraums Sachgebietsleiter für das Sachgebiet „*Konformitätsüberprüfungen/Produkte*“ im KBA. Das Sachgebiet überprüft im Kraftfahrt-Bundesamt die Konformität zwischen hergestellten Bauteilen und den Genehmigungen. Nach Aussage des Zeugen *Sturm* bezieht sich diese Überprüfung auf die gesetzlich gestellten Forderungen. Beim Abgas sei dies eine Typ-1-Prüfung nach dem Neuen Europäischen Fahrzyklus. Um dabei ein reproduzierbares Messergebnis erzielen zu können, werde *„in der Regel“* auf dem Rollenprüfstand gemessen[1632]. Auf die Frage, ob das KBA von 2007 bis 2015 sämtlichen Typgenehmigungsvorschriften vollumfänglich nachgekommen sei, hat der Zeuge *Sturm* erklärt:

> *„Wir haben etwas Kapazitätsprobleme, sodass wir - - Also, wir haben natürlich versucht, alle Genehmigungen genau nachzuprüfen, genauso - - also Konformitätsprüfungen durchzuführen, so wie die Regelungen es vorschreiben. Allerdings haben wir ja etwas mehr als 100.000 Genehmigungen, die wir nicht alle prüfen können, kapazitätsmäßig. Ich habe dabei den Schwerpunkt auf Sicherheitsbelange gelegt und Umweltverträglichkeit. Dadurch haben wir in der vergangenen Zeit solche […] Teile vorrangig untersucht. Natürlich, wenn es notwendig war oder Meldungen Dritter da waren, haben wir auch Teile untersucht, die eventuell nicht in unserem Spektrum waren.“*[1633]

Darüber hinaus haben auch die Zeugen *Zinke* und *Paeslack* zu Grundlagen und Ablauf der Überprüfungen des KBA im Bereich Produktkonformität ausgesagt.

[1629] MAT A KBA-2-1, Ordner A20, Bl. 90 ff.

[1630] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 134.

[1631] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 134.

[1632] *Sturm*, Protokoll Nr. 12 -öffentlich-, S. 14 f.

[1633] *Sturm*, Protokoll Nr. 12 -öffentlich-, S. 15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

a) Ablauf der Produktkonformitätsprüfung

Zeugen aus dem KBA haben zunächst hervorgehoben, dass die Verpflichtung, regelmäßig in Form eigener CoP-P-Tests Untersuchungen vorzunehmen, inwiefern ein von diesem hergestelltes Modell tatsächlich dem Grundgenehmigungstyp entspreche, den Hersteller des Fahrzeugs und Inhaber einer Typgenehmigung treffe.[1634]

> *„Das heißt, die eigentliche CoP – Conformity of Production –: das ist immer Aufgabe des Herstellers. Die Genehmigungsbehörde ist nur dazu da, die Maßnahmen des Herstellers zu überwachen, als Zusatz. Also, man muss das immer fein differenzieren, dass der Hersteller grundsätzlich für CoP zuständig ist und die Behörde für die Überwachung der entsprechenden Hersteller und Maßnahmen der Hersteller.“*[1635]

> *„Der Hersteller führt in eigener Verantwortung eigene Konformitätsprüfungen durch, damit er sicher ist oder nach außen sagen kann: Mein Fahrzeug ist auch in der Produktion genehmigungskonform, vorschriftenkonform.“*[1636]

Die Bewertungen und Erkenntnisse des Herstellers würden dem Kraftfahrt-Bundesamt überreicht, welches als Behörde, die die Genehmigung erteilt habe, auch für die entsprechende CoP-Überprüfung zuständig sei.[1637] Das KBA prüfe die Unterlagen hinsichtlich der Konformität darauf, *„ob das auch alles so stimmt oder eben auch nicht“*.[1638] Dazu erfolge dann gegebenenfalls eine Produktentnahme durch das KBA, welches das Produkt

> *„dann auch noch mal gegen die entsprechenden gesetzlichen Regelungen prüft, so wie in der Typprüfung eigentlich vorgesehen. Die Typprüfung wird dann noch mal an dem Produkt wiederholt; es sei denn, es gibt in irgendeiner Art und Weise abweichende Vorschriften dazu in der Vorschrift.“*[1639]

Gestützt würden die Überprüfungen der Produktkonformität laut dem Zeugen *Sturm* auf den Anhang X zur Rahmenrichtlinie, welcher die CoP-Überprüfung fordere und ausgestalte.[1640] Danach müsse der Hersteller dem KBA nicht nur nachweisen, dass er über ein Qualitätsmanagement verfüge. Es sei ferner auch zu prüfen, ob seine Produkte mit den Angaben und Messwerten übereinstimmten, die der Typgenehmigung zugrunde lägen. Für die Überprüfung von Abgasen seien zwar keine Prüfintervalle vorgegeben. Seit der Änderung in der Richtlinie 98/69/EG vom 13. Oktober 1998 müsse aber gewährleistet sein, dass das Abgasverhalten von Fahrzeugen über eine bestimmte Kilometerleistung und Lebensdauer konstant bleibe.[1641] Manche Hersteller führen dem Zeugen *Maag* zufolge

> *„regelmäßig jedes Jahr auch solche Prüfungen an ganz bestimmten Orten oder auch unterschiedlichen Orten durch, und da werden Fahrzeuge ausgewählt.“*[1642]

Das KBA entscheide, welches Teil überprüft werden solle.[1643] Kriterien dafür seien, *„dass man vorher Kenntnisse hat oder Dringlichkeiten vom allgemeinen [sic!] Interesse“*.[1644] Für die danach ausgesuchten Teile werde geschaut, welche Hersteller dafür eine Genehmigung hätten. Das KBA gebe in der Regel jeweils im Vorjahr an, welche Typen es prüfen wolle. Um eine möglichst hohe Marktdurchdringung zu erreichen, sehe die Richtlinie vor, dass Fahrzeugfamilien gebildet werden könnten. Das KBA lasse sich vom Hersteller dieser Fahrzeugfamilien die Verkaufszahlen der dazu gehörenden Typen nennen und auch aufführen, wo diese hergestellt bzw.

[1634] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 73 f.

[1635] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 73 f.

[1636] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42.

[1637] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42 f.

[1638] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 107.

[1639] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 73.

[1640] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 18.

[1641] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 40.

[1642] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42.

[1643] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42.

[1644] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 16.

wo sie in Verkehr gebracht würden.[1645] Es wähle aus diesem *„Fahrzeugpool“*[1646] diejenigen aus, die dann geprüft würden.

Die Anzahl der zu prüfenden Fahrzeuge richte sich nach einem statistischen Stichproben-Verfahren, die Prüfung könne bis zu 20 Fahrzeuge umfassen,[1647] bei CO_2 sogar bis zu 30 Fahrzeuge.[1648]

Das KBA lege die Prüfart und den zu beauftragenden Technischen Dienst fest. Bei der Auswahl des Technischen Dienstes bemühe sich das KBA, einen anderen Technischen Dienst als den, der das Gutachten zur Genehmigung des einzelnen Teils erteilt habe, zu beauftragen, um eine gute Unabhängigkeit bei den Bearbeitern zu erlangen und auch ein Gutachten zu erhalten, was auf alle möglichen Abweichungsbelange eingehe.[1649] Die Prüfart sei laut dem Zeugen *Sturm* durch den Zweck der Überprüfung vorgezeichnet, *„die Konformität festzustellen“*.[1650] Deshalb habe man die Überprüfung *„ein bisschen begrenzt auf die Vergleichung zwischen Typprüfung und hergestellten Objekten. Und da haben wir bisher beim Abgas eben die Typ-1-Prüfung nach dem Neuen Europäischen Fahrzyklus herangezogen“*[1651], weil dieser, beginnend im Kaltzustand als sogenannte Typ 1-Prüfung für die Typgenehmigung, in der Rahmenrichtlinie vorgesehen sei.[1652]

Beim Ablauf der Prüfung sei das KBA, *„selbst wenn der Hersteller eigene Messungen macht“*, teilweise anwesend.[1653] Das beauftragte Institut bzw. der Hersteller liefere dem KBA ein Prüfprotokoll.[1654] Das Prüfprotokoll werde vom KBA mit den Daten aus der Typgenehmigung verglichen. Dabei passiere es dann *„immer wieder […], dass einzelne Fahrzeuge […] Grenzwerte überschreiten und trotzdem der Fahrzeugtyp die gesetzlichen Anforderungen erfüllt.“*[1655]

Je nach Ergebnis werde entweder der Hersteller um Stellungnahme und Behebung der Abweichungen gebeten oder der Vorgang abgeschlossen.[1656]

> *„Das heißt, wir gucken, ob es mit den […] Grenzwerten der einzelnen Richtlinien übereinpasst, ob es mit den Typprüfwerten übereinpasst, ob irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen sind, um das zu erlangen, und stellen dann als Allererstes dem Genehmigungsinhaber die Frage, ob er dort Änderungen durchführen kann. Wenn er keine Änderung durchführen kann, können wir natürlich die Genehmigung nicht bestehen lassen. Aber das ist eben der Grund, dass der Hersteller in der Regel mehr als seine Stellungnahmen abgibt, sondern er gibt uns an, welche Maßnahmen er vorsieht, um diese Abweichung zu beheben. Und wenn diese Behebung uns genügt […] und die Wirksamkeit garantiert ist, dann können wir die Genehmigung weiterhin bestehen lassen.“*[1657]

Zu diesem Ablauf der Konformitätsüberprüfung CoP-P habe er – der Zeuge *Sturm* – im Jahr 2000 auch einen Leitfaden erstellt, in dem dies so festgelegt worden sei. Da der Leitfaden, der in Abstimmung mit dem Bundesverkehrsministerium sowie Herstellern und Prüfinstitutionen entstanden sei, offenbar recht gut gestaltet gewesen sei, sei er in die gültigen Richtlinien übernommen worden. Das Überprüfungsintervall sei darin damals zwischen 18 Monaten und drei Jahren festgelegt worden. Zunächst habe das KBA drei Jahre als Prüfintervall praktiziert. Als dann das Sachgebiet geteilt worden sei, sei das Überprüfungsintervall verkürzt worden.[1658]

[1645] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 23.

[1646] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 29.

[1647] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 23.

[1648] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42

[1649] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 18.

[1650] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 28.

[1651] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 28.

[1652] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 34; ebenso *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 40.

[1653] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 23; *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42.

[1654] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42: „Messschriebe“.

[1655] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 42.

[1656] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 16.

[1657] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 18.

[1658] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 19.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) Erkennbarkeit von Abschalteinrichtungen? Der Herstellerhinweis auf eine unkorrekte Einstellung des Höhenreglers in der Motorsteuerungssoftware im Rahmen der CoP-P

Auch im Rahmen der Beweisaufnahme zur Überprüfungspraxis des KBA zur Produktkonformität ist der Ausschuss insbesondere der Frage nachgegangen, ob und inwiefern es dabei Hinweise auf den Einsatz von Abschalteinrichtungen gegeben hat und ob das KBA derartigen Hinweisen gegebenenfalls nachgegangen ist.

Dem Zeugen *Sturm* zufolge hätten Abschalteinrichtungen bei Überprüfungen der Produktkonformität nach den Vorgaben des Anhangs X der Rahmenrichtlinie eigentlich gar nicht erkannt werden können. [1659] Indizien für den Einsatz solcher Einrichtungen habe es nie gegeben.[1660] Er könne sich auch an kein einziges Gespräch über solche illegalen Abschalteinrichtungen erinnern.[1661] Der Begriff Defeat Devices sei ihm im September 2015 erstmals begegnet. Ihm sei allerdings schon vorher klar gewesen, dass die Abgasemissionen im Realbetrieb anders ausfielen als die entsprechend den Rechtsvorgaben im Neuen Europäischen Fahrzyklus gemessenen Emissionen, für die allein die Grenzwerte gölten.[1662] Fälle, in denen bei Überprüfungen der Produktkonformität überhaupt Abweichungen erkannt und nicht behoben worden seien, seien ihm nicht bekannt. Lediglich bei den Katalysatoren und anderen Teilen, die von anderen Genehmigungsbehörden überprüft worden seien, habe das KBA einen Mangel festgestellt. Da dieses Teil seinerzeit bereits nicht mehr produziert worden sei, habe das KBA dazu aber keine Maßnahmen einleiten müssen.[1663] Ebenso wenig kenne er Fälle, in denen eine Typgenehmigung aufgrund der Ergebnisse einer CoP-P widerrufen worden sei, weil der Hersteller festgestellte Unregelmäßigkeiten oder Abweichungen nicht habe beseitigen können oder wollen.[1664]

Auf Nachfrage des Ausschusses hat der Zeuge *Sturm* allerdings mitgeteilt, dass es im Rahmen der Überprüfung der Produktkonformität Fälle gegeben habe, in denen das KBA Maßnahmen gegen Hersteller ergriffen habe. Einmal habe dies einen Hersteller betroffen, der den Höheneinfluss nicht korrekt behandelt gehabt habe. Im Hinblick darauf, dass Fahrzeuge in Deutschland zwischen 0 und 700 m Höhe betrieben würden, habe der betreffende Hersteller in der Software seiner Fahrzeuge Höhenregler eingesetzt, um das Abgasverhalten in verschiedenen Höhen gleichzuhalten.

> *„Und dieser Höhenregler war bei diesem einen Fahrzeug genau auf die Grenze 400 m eingestellt, wo die Firma, die dort etwas über 400 m festgestellt hat - - Und Ergebnis war, dass eben der Höhenregler verändert wurde an allen Fahrzeugen, die diesen Höhenregler hatten.“*[1665]

Angesichts dessen wurde der Zeuge *Sturm* zum einen gefragt, weshalb der Hersteller seines Wissens dieses „*Höhenfenster*“ in der Motorsteuerungssoftware dem KBA gemeldet habe, obwohl er dazu nach der offiziellen KBA-Interpretation des Verbots von Abschalteinrichtungen nicht verpflichtet gewesen sei, und weshalb das KBA ungeachtet der Rechtfertigungsmöglichkeit, es diene dem Motorschutz, den Hersteller daraufhin aufgefordert habe, dieses „*Höhenfenster*“ zu verändern.

Ferner hat der Ausschuss den Zeugen befragt, ob das KBA aufgrund dieses Vorfalls die Technischen Dienste angewiesen habe, auch in Höhenlagen zu prüfen, um festzustellen, ob möglicherweise auch bei anderen Herstellern Höhenregler mit einer solchen Funktion verbaut seien. Der Zeuge *Sturm* hat dazu erläutert, dieser Hersteller habe *„aus eigenem Interesse auch diesen Fehler gemeldet und behoben“*.[1666] Den Prüfvorschlag, andere Hersteller darauf zu überprüfen, ob sie ebenfalls derartige „*Höhenfenster*“ in ihrer Motorsoftware verwenden, habe *„er selbst nicht gemacht, aber er wurde von anderen Prüfinstitutionen wahrgenommen. Wir haben aber*

[1659] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 19.

[1660] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 19.

[1661] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 22.

[1662] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 30.

[1663] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 19.

[1664] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 23.

[1665] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 23.

[1666] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 24.

keine andere Abweichung festgestellt.“[1667] Da der Hersteller nicht dazu verpflichtet gewesen sei, habe es sich letztlich um eine freiwillige Anpassung gehandelt.[1668]

c) Erweiterte Amtsermittlungen im Rahmen der Überprüfung der Produktkonformität?

Schließlich ist der Ausschuss der Frage nachgegangen, ob und inwiefern das KBA im Rahmen der Überprüfung der Produktkonformität CoP-P von Amts wegen ermittelt hat oder hätte ermitteln können, woher die allgemein bekannten Diskrepanzen zwischen den bei der Typgenehmigung festgestellten Prüfstandmesswerten und den demgegenüber erhöhten Abgasemissionen im Realbetrieb rühren könnten. Die vom Ausschuss dazu vernommenen Zeugen haben durchgängig bekundet, keine solchen Untersuchungen eingeleitet zu haben. Im Rahmen der Konformitätsüberprüfungen der Produktion habe es dafür auch keine Spielräume gegeben, da der NEFZ als Grundlage solcher Prüfungen genau festlege, was im Einzelnen zu messen sei.[1669]

Dem Zeugen *Sturm* zufolge könne das KBA bei Konformitätsüberprüfungen keine Amtsermittlungen durchführen, weil solche Überprüfungen von Rechts wegen darauf beschränkt seien, die Typgenehmigungsmessungen exakt zu wiederholen:[1670] Nur wenn dabei genau das geprüft werde, was seinerzeit schon bei der Typgenehmigung geprüft wurde, lasse sich feststellen, ob die Werte übereinstimmten.[1671] Messungen der Real-Driving-Emissionen hätten bei Pkw bis zum Bekanntwerden des Abgasskandals nicht dazu gehört, weil dies seinerzeit keine Richtlinienforderung gewesen sei.[1672]

Auch der Zeuge *Paeslack* hat betont, dass nicht nur für die Prüfungen, die der Hersteller bei der Typprüfung vorlegen müsse, um eine Genehmigung zu erhalten, sondern auch für die technischen CoP-Nachprüfungen, die das KBA durchführen könne, *„ein relativ starres Regelwerk und Korsett“* gelte.[1673]

> *„Und wenn ich jetzt außerhalb dieses Korsetts Prüfungen mache und irgendwelche Ergebnisse erhalte, dann habe ich oder hätte ich jetzt ein Problem, was ich mit diesen Ergebnissen anfangen soll, denn das KBA ist natürlich keine wissenschaftliche Forschungseinrichtung, die in irgendeiner Art und Weise Gelder oder Steuergelder jetzt für Forschungszwecke ausgeben kann“.*[1674]

Ob es einem Technischen Dienst im Rahmen von Konformitätsprüfungen möglich gewesen wäre, auf begründete Nachfrage Einblick in die Motorsoftware zu erhalten, entzog sich der Kenntnis des Zeugen *Sturm*.[1675] Laut dem Zeugen *Wummel* hat sich das KBA allgemein die Informationen geben lassen, die für den Betrieb des jeweiligen Fahrzeuges auf dem Rollenprüfstand nötig sind, um sicher zu gehen, dass vernünftige Ergebnisse gemessen werden können, wenn Fremdfahrzeuge im Rahmen von Felduntersuchungen geprüft wurden, deren Typgenehmigung nicht das KBA erteilt hat.[1676] Dem Zeuge *Paeslack* zufolge ist es ständige Praxis des KBA, mit den Herstellern zu sprechen, deren Fahrzeuge gemessen worden sind. Insbesondere wenn Ergebnisse augenscheinlich nicht einleuchtend seien, sei es *„zwingend notwendig“*, *„diese Ergebnisse natürlich mit den Herstellern“* zu besprechen, *„da man ja auch bei diesen Messprozeduren etwas falsch gemacht haben könnte.“*[1677] Der Zeuge *Wummel* hat dies bestätigt und betont, es sei *„sinnvoll, die Expertise des Fahrzeugherstellers einzuholen.“*[1678]

[1667] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 24.

[1668] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 24.

[1669] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 40 f.

[1670] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 20 f.

[1671] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 21.

[1672] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 20.

[1673] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 66.

[1674] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 67.

[1675] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 26.

[1676] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 133.

[1677] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 67.

[1678] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 138.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

VI. Überprüfung von CO_2- und Kraftstoffverbrauchswerten bei der Kontrolle der Produktkonformität?

Außer mit der Überprüfung von Abgasemissionen bei Kontrollen der Produktkonformität hat sich der Ausschuss damit auseinandergesetzt, inwiefern im Rahmen dieser Überprüfungen vom KBA auch die Herstellerangaben zum CO_2-Ausstoß der kontrollierten Pkw nachgemessen wurden. Wie bereits im Abschnitt zu den Rechtsgrundlagen unter B. dargestellt, unterliegen CO_2-Emissionen zwar ebenso wenig wie der Kraftstoffverbrauch einem gesetzlich festgelegten Grenzwert, der bei den im Typgenehmigungsverfahren durchzuführenden Tests einzuhalten wäre. Die durchschnittlichen CO_2-Emissionen (in g/100 km) sowie der durchschnittliche Kraftstoffverbrauch (in l/100 km) sind aber im Typgenehmigungsverfahren zu ermitteln.[1679]

Diese Rechtslage und den Umstand, dass es bei CO_2 – im Gegensatz zu Schadstoffemissionen – keine festen Grenzwerte für bestimmte Fahrzeugentwicklungsstufen oder Motorentwicklungsstufen gibt, haben die Zeugen bestätigt. Der Zeuge *Zinke* hat zunächst bekundet, dass für den CO_2-Ausstoß lediglich ein sogenannter Typprüfwert oder auch Katalogwert existiere, der pro Fahrzeug im Rahmen der Typgenehmigungserteilung festgestellt und auch in der Typgenehmigungsurkunde festgehalten werde. Im Zuge von CoP-P-Maßnahmen werde nach einem festgelegten Prüfverfahren mit bestimmten Prozeduren überprüft, ob das vom Band entnommene Fahrzeug tatsächlich diesem Typprüfwert entspricht.[1680]

Dies sei, so der Zeuge *Zinke*, auch bei VW der Fall gewesen. Bereits vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe habe das KBA dort die Messergebnisse der herstellereigenen Überprüfung von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen im Jahresrhythmus stichprobenartig überprüft, einschließlich der in der Typgenehmigungsurkunde festgehaltenen Katalogwerte, die im Rahmen der Typgenehmigungserteilung festgestellt worden seien.[1681]

Der Zeuge *Sturm* hat die Darstellung, dass das KBA diesen CO_2-Wert jeweils im Rahmen der CoP-P habe messen lassen, im Wesentlichen bestätigt. Dabei habe sich gezeigt, dass die Hersteller ihre Angaben zu den CO_2-Werten einhielten.[1682] Allerdings habe es auch Meldungen gegeben, dass der Kraftstoff-Verbrauch und infolgedessen der tatsächliche CO_2-Wert höher sei als von den Herstellern in den Antragsunterlagen für die Typgenehmigung angegeben.[1683] Diese Meldungen aus dem BMVI zu Auffälligkeiten bei Fahrzeugen im Kraftstoffverbrauch habe er überprüft und bis auf einen Fall hätten alle mit positivem Ergebnis geendet. Dies sei seines Erachtens darauf zurückzuführen, dass die Herstellerangaben aufgrund einer Prüfung nach dem Neuen Europäischen Fahrzyklus, Typ 1, ermittelt worden seien und beim Kraftstoffverbrauch eine logarithmische Häufigkeitsverteilung von bis zu 32 Fahrzeugen oder 32 Messungen vorgesehen sei. Das sei ein anderer Zyklus, als der Kunde draußen mit seinem Fahrzeug fahre.[1684]

Konkret befragt hat der Ausschuss den Zeugen *Zinke* vor diesem Hintergrund zu einer Anmerkung bezüglich eines Beitrags des KBA zu einem Antwortentwurf der Bundesregierung auf eine parlamentarische Frage zu erhöhten CO_2-Werten bei VW-Fahrzeugen, die im November 2015 bekannt geworden waren. In diesem Antwortentwurf heißt es, VW habe im Rahmen eigener Konformitätsprüfungen Werte ermittelt, die sich nicht mit den im Rahmen der Typgenehmigung ermittelten und freigegebenen CO_2-Katalogwerten gedeckt hätten. Das KBA überprüfe im Jahresrhythmus stichprobenartig die Ergebnisse der Fahrzeughersteller aus der Prüfung von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen. Zusätzlich zu den in der Gesetzgebung vorgeschriebenen Abgasemissionen würden bei den ISC-Prüfungen durch die Hersteller die CO_2-Emissionen ermittelt und durch das KBA bewertet.

[1679] Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 und Anhang XII Nr. 2.1 VO (EG) Nr. 715/2007 i. V. m. Abs. 5.2.2 und 5.2.3. der UNECE-Regelung Nr. 101 (Regelung Nr. 101 der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa [UNECE] – Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung der Personenkraftwagen, die nur mit einem Verbrennungsmotor oder mit Hybrid-Elektro-Antrieb betrieben werden, hinsichtlich der Messung der Kohlendioxidemission und des Kraftstoffverbrauchs und/oder der Messung des Stromverbrauchs und der elektrischen Reichweite sowie der nur mit Elektroantrieb betriebenen Fahrzeuge der Klassen M 1 und N 2 hinsichtlich der Messung des Stromverbrauchs und der elektrischen Reichweite [ABl. v. 26.5.2012 L 138/1]).

[1680] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 125.

[1681] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 125 f.

[1682] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 21.

[1683] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 28 f.

[1684] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 28 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das KBA auditiere stichprobenartig ausgewählte Motortypen im Zuge dieser Untersuchungen und wohne den Abgasprüfungen bei.[1685]

Der Zeuge *Zinke* hatte diesen Beitrag des KBA zum Antwortentwurf mit der Anmerkung versehen:

> *„War das vorliegend bei VW auch der Fall? Wohl eher (-)“*[1686]

Das „(-)“ heiße: *„nein“*, was zu verstehen sei als: *„wohl eher nicht“*, so der Zeuge in seiner Vernehmung.[1687] Damit sei gemeint gewesen, dass die Überprüfung der eingereichten Unterlagen durch das KBA offenbar *„eben sporadisch, stichprobenartig erfolgt“* sei, dass das bei diesen Fahrzeugen *„in der breiten Quantität, in der es uns von VW vorgetragen wurde, wohl nicht stattgefunden habe“*.[1688] Die Frage *„bei den Fahrzeugen oder Motortypen, bei denen im Einzelnen aus einer Liste heraus CO_2-Implausibilitäten anfangs aufgetaucht waren – bei VW“* sei für ihn gewesen, ob *„wir daran beteiligt waren. Wussten wir davon? Waren wir involviert?“*[1689]

Dem Zeugen *Paeslack* zufolge sind die CO_2-Messungen *„letztendlich ein Abfallprodukt bei den normalen Emissionsmessungen.“*[1690] Am Ende jeder Abgasmessung komme hinten immer auch ein CO_2-Wert *„herausgeklakkert“*.[1691] Der Ausschuss hat den Zeugen dementsprechend konfrontiert mit einer Anfrage des Zeugen *Dr. Zierock* vom BMUB an ihn vom 24. April 2012 aus Anlass eines Gesprächs zwischen der damaligen Parlamentarischen Staatssekretärin *Heinen-Esser* und Herrn *Resch* von der DUH. Der Zeuge *Dr. Zierock* wollte darin vom KBA wissen, ob es stimme,

> *„dass sich das KBA weigert, im Rahmen der in der Typzulassung vorgesehenen Konformitätsprüfungen die CO_2-Emissionen zu bestimmen“*.[1692]

Nach Aktenlage hat der Zeuge *Paeslack* darauf geantwortet, das KBA widerspreche dieser Behauptung mit Nachdruck. *„Die DUH sollte doch bitte ihre Behauptungen mit Fakten untermauern.“*[1693] Zur Erläuterung verwies der Zeuge *Paeslack* auf eine Liste von Fahrzeugherstellern, die vom KBA innerhalb der letzten 18 Monate stichprobenartig überprüft worden seien, wobei er dazu anmerkte, dass die Daten dem KBA teils aber auch im Rahmen der jährlichen Übermittlung der IUC-Daten bereitgestellt worden seien. Dazu befragt, welche Abgasemissionen wann bei den angeführten Stichproben des KBA jeweils überprüft worden seien, hat der Zeuge *Paeslack* erläutert**,** üblicherweise würden im Rahmen der CoP-P die normalen Typprüfwerte der Hersteller durch die Hersteller selbst kontrolliert, die die entsprechenden Prüfungen zu machen hätten. Im Detail sei er aber dazu nicht aussagefähig.[1694] Die gemeldeten IUC-Daten seien vom KBA entsprechend überprüft worden.[1695] Da das KBA das nur für Hersteller machen könne und dürfe, für die es auch die Typgenehmigung erteilt habe, sei davon auszugehen, dass die dort Aufgezählten auch alles Genehmigungsinhaber des KBA waren.[1696]

VII. Beaufsichtigung der Prüftätigkeit des KBA durch das Bundesverkehrsministerium

Schließlich ist der Untersuchungsausschuss im Kontext der Prüftätigkeit des KBA auch der Frage nachgegangen, wie das Bundesverkehrsministerium bis September 2015 im Hinblick auf die Erfüllung der dem KBA durch § 2 Abs. 1 Nr. 1 KBAG übertragenen Prüf- und Überwachungstätigkeiten seine Kompetenz als aufsichtsführende oberste Bundesbehörde gegenüber dem ihm nachgeordneten KBA wahrgenommen hat. Zuständig für

---

[1685] MAT A KBA-2-1, Ordner A112, 4.1; Bl. 56.

[1686] MAT A KBA-2-1, Ordner A112, 4.1; Bl. 56.

[1687] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 124.

[1688] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 125.

[1689] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 125.

[1690] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 84.

[1691] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 84.

[1692] MAT A BMUB-2-2, Ordner 122, Bl. 253.

[1693] MAT A BMUB-2-2, Ordner 122, Bl. 252.

[1694] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 79.

[1695] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 79.

[1696] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 79.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Wahrnehmung der Fachaufsicht über das KBA war innerhalb des Bundesverkehrsministeriums die Abteilung Landverkehr.[1697] Aus dieser Abteilung hat der Ausschuss insbesondere die Referatsleiter *Albus* und *Dr. Albrecht* als Zeugen vernommen.

1. Zeuge Dr. Frank Albrecht, Bundesverkehrsministerium

Der Zeuge *Dr. Albrecht* war im Untersuchungszeitraum seit Juli 2010 Leiter des Referats LA 23 „Straßenverkehrsrecht (Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr), Gebührenrecht, Kraftfahrt-Bundesamt, übergreifende Aufgaben im Straßenverkehr". Das Referat LA 23 ist, so der Zeuge in seiner Vernehmung, zuständig für die Behördenaufsicht über das Kraftfahrt-Bundesamt. Es war ferner bis zur Überführung der Zuständigkeit in das Referat LA 28 Anfang des Jahres 2017 „*zuständig für die Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften über das Typgenehmigungsverfahren*" in deutsches Recht.[1698]

Befragt, wie die Fachaufsicht über das KBA in seinem Referat ausgeübt wurde, ob Vorgänge proaktiv vorgelegt wurden, es Berichtspflichten bei besonderen Vorkommnissen oder regelmäßige Abstimmungsgespräche gab und wie sich besondere Vorkommnisse im Zuständigkeitsbereich des KBA definieren, hat der Zeuge erläutert, sein Referat LA 23 über „ *die koordinierende Fachaufsicht/Behördenaufsicht*" über das KBA aus.

> *„‚Koordinierend' heißt, dass das Referat nicht für sämtliche Themen die Fachaufsicht hat, sondern die Fachaufsicht, die im Hause stattfindet, koordiniert. Die Fachaufsicht über das KBA ist geteilt zwischen mehreren Referaten. [...] Die Aufgabe des koordinierenden Referates besteht darin, einen Überblick zu haben über das, was das KBA auf den verschiedenen Arbeitsgebieten leistet, und dem KBA, insbesondere mit Blick auf die Aufgabenerfüllung, bestimmte Handlungsanweisungen zu geben."*[1699]

Was besondere Vorkommnisse seien, lasse sich so, so der Zeuge, nicht einfach beantworten. Es gebe *„Üblichkeiten"*, aber

> *„kein Regelwerk, wann das KBA jetzt genau berichten muss. Ich halte ein solches Regelwerk auch nicht für erstellbar; denn das KBA muss nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen entscheiden, wann ein bestimmter Sachverhalt, der dem KBA vorliegt, dem Ministerium vorgetragen werden sollte."*[1700]

Generelle Informationen gibt es in den jährlichen Gesprächen:

> *„Es findet einmal jährlich, zum Teil zweimal jährlich ein Gespräch auf Abteilungsleiter- oder Unterabteilungsleiterebene mit dem Präsidenten statt. Dann haben die Referate [...] entsprechende Fachbeiträge geliefert. Das KBA liefert entsprechende Fachbeiträge, um auf der Höhe der Aufgabenerledigung des KBA zu sein. Und es finden auch Gespräche auf Referatsleiterebene statt. Also, bei mir ist es so, dass ich, ich glaube, letztes Jahr zweimal in den Abteilungen des KBA gewesen bin, mich im Wesentlichen über die Aufgaben habe informieren lassen, und dass man dann, wenn ein Bedarf besteht, entsprechende Hinweise gibt. So findet ungefähr die Fachaufsicht statt."*[1701]

Es gebe eine ganze Reihe Weisungen oder Erlasse des BMVI gegenüber dem KBA.

> *„Das ist dann aber meistens der Erlass zu einer bestimmten Aufgabenerfüllung, also, um ein Beispiel zu finden, [...] im Zulassungsbereich die internetbasierte Kfz-Zulassung als einen Schwerpunkt der Tätigkeit anzusehen.*
>
> *Das sind solche Steuerungselemente, bei denen wir Einfluss auf die Aufgabenerledigung des KBA nehmen. Die Aufgabenerledigung selbst: Dafür hat die Verantwortung der Präsident. Aber*

[1697] *Inger*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 168.

[1698] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 14.

[1699] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 22 f.

[1700] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 23.

[1701] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 23.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bei der Schwerpunktsetzung nehmen wir Einfluss insofern, als wir durch solche Erlasse, die dann auch im Haus abgestimmt sind, dem KBA bestimmte Vorgaben bei der Schwerpunktsetzung geben.“ [1702]

Wann konkret Instrumente der Fachaufsicht wie ministerielle Erlasse zur Anwendung kämen, sei bislang nicht schriftlich geregelt gewesen, sondern auf Erfahrungsbasis situationsabhängig im Rahmen der Ermessensausübung entschieden worden.

„In Vorbereitung ist eine Richtlinie über die Wahrnehmung der Fachaufsicht, die das Ganze etwas stärker formalisiert, im Ergebnis aber zum gleichen Ergebnis führt, dass man nämlich, was die besonderen Vorkommnisse anbelangt, keine Übersicht irgendwo hat, um zu sagen: Dies ist ein besonderes Vorkommnis, da musst du auf jeden Fall berichten.“[1703]

Was die Kontrolle der Umsetzung von Weisungen oder der Hinweise betrifft, so gebe es keine Sanktionen. Das KBA wisse ganz genau, zu welchem Zeitpunkt es gemäß einer Übersicht über sämtliche Weisungen und Erlasse des Ministeriums zu berichten habe.

„Denn ein solcher Erlass hat zum Schluss auch immer den Hinweis: Bitte bis zum Soundsovielten berichten über den Arbeitsablauf! - Also, wir mischen uns ja nicht in die Arbeitsabläufe beim KBA, sondern wir geben bestimmte Schwerpunkte. Und dieser Schwerpunkt wird im KBA intern abgearbeitet - nach eigenem Ermessen. Und dann gibt es nach einem bestimmten Zeitraum eine Berichtspflicht, und diese Berichtspflicht wird erfüllt.“[1704]

Bei den Informationspflichten des KBA gegenüber dem BMVI im Bereich der Typgenehmigung und der Konformitätsprüfung gebe es Besonderheiten, da das KBA insoweit eine im Gesetz festgelegte Institution sei, die bestimmte gesetzliche Aufgaben wahrnehme.

„Das KBA ist also Verwaltungsbehörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes, und in diesem Kontext arbeitet das KBA zunächst mal völlig selbstständig. Das KBA hat im Typgenehmigungsverfahren das abzuprüfen, was das europäische Recht ihm vorgibt, hat dann Entscheidungen zu treffen. Diese Entscheidungen unterliegen der gerichtlichen Kontrolle. Eine Einflussnahme des BMVI kommt überhaupt nur dann infrage, wenn diese Aufgabenerledigung mit Blick auf Schwerpunktsetzung – oder wie es jetzt gewesen ist bei VW, ist klar -, mit Blick auf eine politische Würdigung und auch politische Schwerpunktsetzung bestimmte andere Prioritäten setzen soll.

Um das mal ein bisschen deutlicher zu machen: Das KBA hat ja auch im Vorfeld des VW-Falles Typgenehmigungen erteilt und hat dafür das dafür vorgesehene europäische Verfahren beachtet und entsprechend ablaufen lassen.

Wir haben dann entschieden, dass man Schwerpunkte anders setzt, dass man also auch diese Erklärungen verlangt, zum Beispiel über Abschalteinrichtungen. Das war etwas, was im europäischen Recht bis dahin ja nicht vorgesehen worden war. Das heißt, wir haben hier eine andere Schwerpunktsetzung des KBA bewirkt, eine etwas vertieftere Befassung mit dem Sachverhalt. Aber ansonsten ist das KBA beim Typgenehmigungsverfahren eigenständige Verwaltungsbehörde.“ [1705]

Zum Typgenehmigungsverfahren gebe es

„zunächst mal keine detaillierten Berichte des KBA über einzelne Verfahren, sondern es gibt einen Bericht des KBA: Was habe ich denn im Typgenehmigungsverfahren gemacht? [...] Es

---

[1702] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 23.

[1703] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 24.

[1704] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 24.

[1705] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 24 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gibt bestimmte Kenntnisse über Fallzahlen. Es gibt bestimmte Erkenntnisse über Schwerpunkte. Und das wird alljährlich ausgetauscht, zum Beispiel durch [...] den Jahresbericht des KBA.

Wenn wir jetzt über den Fall VW reden, dann haben wir einen ganz anderen Blickwinkel darauf. Da haben wir uns speziell mit der Tätigkeit des KBA in diesem Bereich beschäftigt, aber im Nachhinein, als klar geworden ist, dass VW hier manipuliert hat und staatliches Handeln umgangen hat. Denn man muss ja sehen, dass das KBA seine Typgenehmigungen ordnungsgemäß abgewickelt hat. Nur, wenn jemand manipuliert, dann kann das KBA noch so schön abwickeln. Es ist nicht in der Lage, einer solchen Manipulation so lange entgegenzuwirken, solange ihm eine solche Manipulation nicht bekannt ist. So, nun ist sie uns bekannt, und dann sind wir tätig geworden und haben, gemeinsam mit dem KBA übrigens, dann nach Maßnahmen gesucht, damit solche Fälle nicht noch mal auftreten können." [1706]

Befragt, ob es vorgekommen sei, dass er Zweifel an einem ihm mitgeteilten Prüfergebnis des KBA gehabt habe, hat der Zeuge *Dr. Albrecht* erwidert:

„Wir hatten nie Prüfergebnisse mitgeteilt bekommen [...]. Wir bekommen auf einer relativ hohen Abstraktionsebene Informationen über das Typgenehmigungsverfahren,

über den Ablauf des Typgenehmigungsverfahrens: Wir haben im Jahr X soundso viele Typgenehmigungen erteilt; wir haben y Hersteller, die bei uns Typgenehmigungen beantragen – und Ähnliches mehr. Das ist so ungefähr die Abstraktionsebene des Berichtes des KBA, des üblichen Berichtes des KBA. Denn es ist nicht Aufgabe des Ministeriums, sich in einzelne Prüfergebnisse oder in einzelne Typgenehmigungsverfahren einzulesen. [...] Dafür, für die Erteilung dieser Typgenehmigung durch das KBA, gibt es dann feststehende Verfahren im europäischen Recht, was da alles geprüft werden muss. Und wenn diese Prüfung so stattgefunden hat, dass man davon ausgehen muss, dass sämtliche Voraussetzungen erfüllt sind, dann muss das KBA [...] die Typgenehmigung erteilen. Und dieses gesamte Verfahren läuft KBA-intern ab. Erst in einem Fall - wie jetzt bei VW -, bei dem auf einmal Zweifel daran bestehen, dass das ausreichend gewesen ist, was wir hier gemacht haben, [...] erst dann kommt das Ministerium zum Tragen." [1707]

Auf Nachfrage hat der Zeuge *Dr. Albrecht* dazu eingeräumt, dass es bereits aufgrund der Abstraktionsebene, auf der sich das Bundesverkehrsministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht vom KBA über dessen Typprüfpraxis im Typgenehmigungsverfahren habe berichten lassen, praktisch keinen Anlass habe geben können, Zweifel zu entwickeln an der Richtigkeit der Prüftätigkeit des KBA. Zugleich hat er aber betont, das praktizierte Abstraktionsniveau der Berichterstattung des KBA an das Bundesverkehrsministerium sei dasjenige ordnungsgemäßer Fachaufsicht gewesen.[1708]

Schließlich hat der Zeuge *Dr. Albrecht* betont, im Rahmen seiner Zuständigkeit für die Fachaufsicht erst im September 2015 erstmalig mit konkreten Abgasfragestellungen wie dem Auseinanderfallen von Ergebnissen in Prüfzyklen und im Realbetrieb konfrontiert worden zu sein. Vorher habe er nur in der Presse davon gelesen gehabt.[1709] Hinweise oder Anhaltspunkte für Abweichungen bei NOx-Werten durch den Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen habe er vor dem 18./19./20. September 2015 nicht haben können, weil er sich bis dahin nicht dienstlich damit beschäftigt gehabt habe.[1710] Der Begriff *„unzulässige Abschalteinrichtungen"* sei ihm vor dem dritten Septemberwochenende nur insoweit geläufig gewesen, als er die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gekannt habe. Er habe sich jedoch bis dahin dienstlich *„nie inhaltlich mit diesen Fragen beschäftigt."* [1711]

[1706] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 25.

[1707] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 25.

[1708] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 26.

[1709] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 26.

[1710] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 26.

[1711] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 26.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ebenso wenig sei vor 2015 im Rahmen der Fachaufsicht thematisiert worden, wie bei einer „Felduntersuchung“ sichergestellt werden kann, dass alle Abgasvorschriften der Typgenehmigung auch im Realverkehr eingehalten werden. Laut Zeuge *Dr. Albrecht* habe es vor 2015 in den europäischen Vorschriften dazu nur eine Regelung gegeben, die er

> *„aus dem Kopf nicht weiß. Und das Thema Felduntersuchungen hat nach dieser Vorschrift die Bedeutung, dass man mit Blick auf die Einhaltung von Abgasvorschriften im Realverkehr eben Felduntersuchungen tatsächlich einstellen kann.*
>
> *Was ist die Konsequenz einer Felduntersuchung dieser Art? Es gibt keine, sondern die Konsequenz einer solchen Felduntersuchung nach europäischem Recht besteht darin, dass die genehmigende Behörde gegebenenfalls Schlussfolgerungen aus dem Ergebnis solcher Felduntersuchungen ziehen kann.“* [1712]

Laut dem Zeugen *Dr. Albrecht* gebe es

> *„keine europäische Regelung, nach der die Felduntersuchung [...] im Einzelnen abzulaufen hat, wer die durchführen darf und welche Verfahren da im Einzelnen zur Anwendung kommen. Das gab es nicht. Insofern gab es auch keine Veranlassung, vor dem Jahr 2015 solche Felduntersuchungen mit dem Ziel durchzuführen, solche Dinge, wie wir sie dann aufgedeckt haben, vorher zu erkennen. Dafür war das Thema Felduntersuchungen im europäischen Recht nicht gedacht.“* [1713]

Das Bundesverkehrsministerium bzw. das KBA habe eine Zykluserkennung nirgendwo aufgedeckt. [1714] Wie neuerdings die Offenlegung der Software für die Motorsteuerung gegenüber dem KBA erfolge und wie das KBA deren Auswertung gewährleiste, sei dessen Angelegenheit. Das KBA habe den Herstellern aufgegeben *„in einem formalisierten Verfahren, was sie vorzulegen haben, und das KBA realisiert das selbst.“* [1715]

Auf die Frage, weshalb vom BMVI bis zum Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW keine Routineprüfung zur Einhaltung des Verbotes von Abschalteinrichtungen angestoßen worden sei, hat der Zeuge *Dr. Albrecht* ausgeführt, die Verbotsregelung in Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 sei

> *„eine unter vielen technischen Regelungen, die beim Typgenehmigungsverfahren abgeprüft werden müssen. [...] Bei den Abschalteinrichtungen, speziell den Zykluserkennungen, kann ich nur sagen, dass der Verdacht, dass hier irgendetwas manipuliert wird, erstmals aufgekommen ist bei dem VW-Fall. Dann guckt man natürlich auch etwas genauer hin.“* [1716]

Eine solche Überprüfung war „*weder vorgesehen, noch war sie vor dem Zeitpunkt 2015 technisch vorstellbar*“.[1717] Die europäische Gesetzgebung habe kein entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung gestellt gehabt, *„mit dem man das Vorhandensein einer Abschalteinrichtung oder speziell einer Zykluserkennung hätte identifizieren können.“* [1718] *„Es gab vorher weder technisch noch rechtlich die Möglichkeit, so etwas zu realisieren.“* [1719]

Das KBA habe vor der großen Schwierigkeit gestanden, dass man überhaupt mal ein Verfahren entwickeln musste, mit dem man solche unzulässigen Zykluserkennungen überhaupt identifizieren kann. Das Verfahren, welches das KBA – gestützt auf den Amtsermittlungsgrundsatz – eigens entwickelt hat, habe *„nicht auf europäischen Normen irgendwie aufsetzen“* können. [1720] An sich wäre es Aufgabe des europäischen Gesetzgebers

---

[1712] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 29.

[1713] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 29.

[1714] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 33.

[1715] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 32.

[1716] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 35.

[1717] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 36.

[1718] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 35.

[1719] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 36.

[1720] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 36.

gewesen, ein solches Verfahren einheitlich für die europäischen Typgenehmigungsbehörden zu implementieren.

Die Amtsermittlung finde nach pflichtgemäßem Ermessen statt, das heißt, die Behörde habe zu ermitteln, und zwar in dem Maße, in dem es erforderlich sei, um im Ergebnis einen Verwaltungsakt zu erlassen, der auch rechtlich Bestand hat und der sämtlichen rechtlichen Anforderungen entspricht. Insofern habe das KBA in sämtlichen Fällen der Erteilung von Typgenehmigungen sämtliche europäischen Prüfungen ablaufen zu lassen, bevor es einen entsprechenden Verwaltungsakt erlasse. Einen feststehenden Satz, ab wann welche Prüfung vorzunehmen ist, gebe es nicht.

> *„Aber wenn ein Verdacht besteht, dann sollte man dem jedenfalls auch nachgehen. Und das haben wir auch veranlasst im Falle des Verdachtes des Vorhandenseins von Zykluserkennungen bei VW und anderen Herstellern.“*[1721]

Das sei bei der Suche nach einer Zykluserkennung erst zu dem Zeitpunkt der Fall gewesen, *„zu dem [...] ein öffentlich sehr stark wahrgenommener Verdacht [...] dahin gehend vorhanden war, dass solche Zykluserkennungen möglicherweise verwendet werden.“*[1722]

Austausch zwischen dem BMVI und dem KBA zum Bedarf einer Einsichtnahme in die Motorsteuerungssoftware bzw. einer Offenlegung der Quellcodes und der Emissionsminderungsstrategien hätte zwischen dem KBA und dem dafür die Fachaufsicht führenden Referat des Zeugen *Albus* erfolgt sein müssen. Ihm sei eine solche Anforderung nicht bekannt.[1723]

2. Zeuge Christoph Albus, Bundesverkehrsministerium

Der Zeuge *Albus* war im Untersuchungszeitraum zunächst Referent im Referat S 34 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Seit l 2007 leitet er das Referat LA 27 „Kraftfahrzeugtechnik (Umweltschutz)".[1724]

Der Zeuge hat zunächst zu seinem Kenntnisstand in Sachen Abgasemissionen ausgesagt, alle hätten von den Unterschieden zwischen den Laborergebnissen und den Realergebnissen auf der Straße gewusst. „*Das ist ja hinlänglich bekannt und diskutiert.*“[1725] Seit er Referatsleiter sei, sei das Thema bekannt. Nachdem man das Partikelproblem mehr oder weniger in den Griff bekommen hatte, habe man bei den Schadstoffemissionen, speziell

> *„bei den NOx-en mit Sorge gesehen, dass die Grenzwertabsenkung von Euro 3, 4, 5, 6 nicht zu den erwarteten Verbesserungen in der Luftqualität geführt hat. Dann gab es dazu ja auch Studien und Ergebnisse und uns war klar, dass da etwas gemacht werden muss; denn so macht Gesetzgebung keinen Sinn, dass wir immer schärfere Grenzwerte einführen und der Effekt draußen in der Realität spiegelt sich nicht wider.“*[1726]

Zu den Rechtsgrundlagen für Konformitätsüberprüfungen im Feld hat der Zeuge *Albus* ausgesagt, das nach Richtlinie oder nach Verordnung vorgesehene Verfahren sei

> *„quasi eine Selbstüberprüfung des Herstellers. Der Hersteller holt sich die Fahrzeuge aus dem Feld, misst die und legt dann der zuständigen Typgenehmigungsbehörde die Werte vor“. Es gebe „in der Verordnung die Möglichkeit von solchen nationalen Überwachungsmaßnahmen,*

[1721] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 36.

[1722] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 36.

[1723] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 37.

[1724] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 129.

[1725] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich -, S. 132 f.

[1726] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich -, S. 133.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *diese Feldüberwachungen, und da hat sich Deutschland neben drei anderen Ländern dazu entschieden, so etwas durchzuführen, in erster Linie, um zu gucken, ob da irgendetwas nicht in Ordnung ist.“* [1727]

Der Ausschuss hat den Zeugen ferner zu einer Stellungnahme zu einem Zeitungsartikel befragt, in der es heißt, Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 enthalte allgemeine Bestimmungen darüber, dass „*Überwachungsprüfungen*“ der Genehmigungsbehörde und der Mitgliedstaaten bei der In-Service-Conformity-Prüfung der Genehmigungsbehörde berücksichtigt werden könnten. Es sei aber nicht geregelt, wie diese Überwachungsprüfungen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden sollen und wer dazu berechtigt ist. Auch Rechtsfolgen sind mit Ausnahme des Gebotes zur Berücksichtigung nicht vorgesehen.“[1728] Der Zeuge *Albus* hat dazu betont, dies bedeute

> *„keine Rechtsverpflichtung, dass solche Programme durchgeführt werden, sondern sie können durchgeführt werden, und von den Typgenehmigungsbehörden müssen die Ergebnisse berücksichtigt werden.“*[1729]

Auf die Frage, ob eine nationale Aufsichtsbehörde wie das KBA Aufsichtsmaßnahmen einleiten könnte, sofern im Rahmen einer solchen Felduntersuchung ein Rechtsverstoß festgestellt werde, hat der Zeuge *Albus* geantwortet, dass es einmal das offizielle Verfahren gebe,

> *„in dem der Hersteller verpflichtet ist, den Markt zu beobachten, Messungen durchzuführen, das zu protokollieren, zu dokumentieren und den Typgenehmigungsbehörden vorzulegen. Aber es können auch nationale Überwachungsfragen immer gefahren werden.“* [1730]

Schließlich hat der Ausschuss den Zeugen *Albus* im Kontext der Behördenaufsicht des Bundesverkehrsministeriums mit der Aussage des damaligen Vorstandsvorsitzenden des TÜV Nord, *Dr. Rettig*, konfrontiert. Der Zeuge *Dr. Rettig* hatte in einem Interview in der Zeitung *Die Welt* vom 23. November 2015 geäußert, der von ihm geführte TÜV Nord habe frühzeitig für die Ausdehnung des Prüfauftrags auf die Motorsoftware geworben: *„Wir haben jahrelang darauf hingewiesen, dass die Motorsoftware Teil unseres Prüfauftrags werden muss.“* Die Automobilindustrie habe dies mit dem Argument abgelehnt, es handele sich um Betriebsgeheimnisse. Die zuständigen Bundesministerien hätten im Sinne der Automobilindustrie entschieden.[1731]

Zu diesem Interview hatte der Zeuge *Albus* eine Informationsvorlage an Staatssekretär *Odenwald* erstellt, in der er geschrieben hat:

> *„Die Vorwürfe des TÜV Nord treffen allesamt nicht zu. Im Zusammenhang mit der möglichen Erkennung von Manipulationssoftware und unzulässigen Abschalteinrichtungen hat es seitens des TÜV Nord [...] in der Vergangenheit keinen konkreten Vorschlag gegeben.“*[1732]

Im Hinblick auf diese Notiz für seinen Staatssekretär befragt, ob es Aufgabe der TÜV Nord Aktiengesellschaft als Technischem Dienst sei, dem Bundesverkehrsministerium konkrete Vorschläge für Änderungen der Typgenehmigungsvorschriften zu machen, hat der Zeuge *Albus* geantwortet, der TÜV Nord sei einer der Berater des Bundesverkehrsministeriums. „*Das ist historisch begründet. Es gab früher mal federführende Technische Dienste für ganz bestimmte Themen*.“ [1733] Für das Abgasthema sei dies der TÜV Nord,

> *„und in vielen Sitzungen in Brüssel und Genf haben wir dort Berater vom TÜV Nord mit in den Gruppen sitzen. Teilweise fahren die sogar alleine hin, ohne uns, und vertreten uns. Sie sind also sozusagen Berater, technische Berater.*

[1727] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 134.

[1728] MAT A BMVI-2-3, Ref. LA 27, Ordner 9-1, Bl. 365.

[1729] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 144.

[1730] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 145.

[1731] MAT A BMVI-2-1, Aktenzeichen LA 27-7357.1-1 und Aktenzeichen LA 27-7357.1-2, Ordner 1, Blatt 185 f.

[1732] MAT A BMVI-2-1, Aktenzeichen LA 27-7357.1-1 und Aktenzeichen LA 27-7357.1-2, Ordner 1, Blatt 183.

[1733] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 146.

Und dann war es immer mein Verständnis, wenn der TÜV Nord meint, dass die Vorschriften nicht ausreichend sind, wenn so etwas passieren könnte wie dieser VW-Fall und der TÜV Nord etwas ahnt oder meint, die Vorschriften sind verbesserungsbedürftig, dann erwarte ich auch vom TÜV Nord entsprechende Vorschläge zur Vorschriftenverbesserung, was auch in vielen Fällen übrigens geschehen ist. Wir haben sehr viel positiven Input vom TÜV Nord gekriegt, wo wir wirklich auf fachlicher Expertise basierend diese Vorschläge im internationalen Bereich einbringen konnten. [...] Nur, zu dem damaligen Zeitpunkt gab es eben diese öffentliche Kritik, und dagegen haben wir uns gewehrt hausintern, und da stehe ich auch heute noch zu.“[1734]

H. Rechtsetzungsprozesse auf EU-Ebene

I. Überblick

Der Ausschuss hat sich auch mit den den Untersuchungsgegenstand betreffenden Rechtsetzungsprozessen auf EU-Ebene befasst. Besonderes Augenmerk hat dabei der RDE-Gesetzgebung und hier insbesondere dem sog. zweiten RDE-Paket, der Verordnung (EU) Nr. 2016/646 vom 20. April 2016,[1735] gegolten.

Im ersten RDE-Paket wurden im Wesentlichen die Randbedingungen (Außentemperatur, Höhe, Fahrtstrecken, Geschwindigkeiten etc.) festgelegt, unter denen Emissionsmessungen mittels portabler Messgeräte (PEMS) stattfinden dürfen. Seine Verabschiedung ermöglichte die Durchführung von RDE-Tests zu Monitoring-Zwekken. Im zweiten RDE-Paket wurden zur Ermöglichung einer Anpassung der Hersteller an die neuen Messungen sog. Konformitätsfaktoren eingeführt. Die Multiplikation des auf dem Rollenprüfstand maßgebenden Grenzwerts mit den Konformitätsfaktoren ergibt den Not-To-Exceed-Wert (NTE-Wert). Mit dem zweiten RDE-Paket wurde ein Konformitätsfaktor von 1,5 festgelegt, der grundsätzlich ab 1. September 2017 für alle neuen Fahrzeugtypen gilt, ab 1. September 2019 dann für alle Neufahrzeuge. Die Hersteller können jedoch beantragen, dass bis zum 31. Dezember 2020 bzw. 21. Dezember 2021 ein höherer Konformitätsfaktor von 2,1 zugrunde gelegt wird. Der zweite, finale Konformitätsfaktor von 1,5 dient ausschließlich der Berücksichtigung von Messunsicherheiten, die bei RDE-Tests derzeit noch größer sind als bei Labortests auf dem Rollenprüfstand. Laut der Verordnung unterliegt der Faktor jährlich einer Überprüfung, ob er noch den Messunsicherheiten entspricht. [1736]

Ebenfalls mit dem zweiten RDE-Paket eingeführt wird die sog. Transferfunktion. Es handelt sich um einen weiteren Faktor, der bei der Berechnung des endgültigen NTE-Wertes zu berücksichtigen ist, der aber zurzeit auf „1“ festgesetzt ist und somit nach gegenwärtiger Rechtslage keine praktischen Auswirkungen hat. Die Transferfunktion zeichnet mithin eine künftige Regelungsoption vor, mit der der NTE-Wert verändert werden kann, wenn von ihr Gebrauch gemacht wird (durch die Festlegung eines Wertes, der von „1“ abweicht). Damit sollen zum einen eventuelle Messunsicherheiten gegebenenfalls noch besser berücksichtigt werden können. Zum anderen soll mit der Transferfunktion aber auch dem Umstand besser Rechnung getragen werden können, dass Fahrbedingungen, die während einzelner RDE-Fahrten auftreten, möglicherweise nicht vollständig den normalen Betriebsbedingungen des Fahrzeugs entsprechen, etwa im Hinblick auf Fahrdynamik und Arbeitslast.[1737]

Der konkrete Inhalt des zweiten RDE-Pakets, insbesondere die Höhe und der Zeitplan für die Einführung der Konformitätsfaktoren sowie die Transferfunktion, war im Gesetzgebungsverfahren nicht unumstritten. Der Untersuchungsausschuss ist daher der Frage nachgegangen, wie sich die Bundesregierung zum zweiten RDE-Paket, insbesondere zu den Konformitätsfaktoren und zur Transferfunktion, positionierte, welche Gründe hierfür maßgebend waren und welcher Sachverstand aus unterschiedlichen Bereichen in die Meinungsfindung einbezogen wurde.

[1734] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 146.

[1735] Siehe B. II. 1. b).

[1736] Siehe B. II. 6. b). und c).

[1737] Siehe B. II. 6. d).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Ablauf des Rechtsetzungsverfahrens aus deutscher Perspektive

Die beiden ersten RDE-Pakete wurden im sog. Komitologieverfahren erlassen. Bei diesem Verfahren unterbreitet die EU-Kommission dem Technischen Ausschuss – „Kraftfahrzeuge“ (TCMV), in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, einen Verordnungsvorschlag, der nach dessen zustimmender Stellungnahme dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt wird. Erheben diese Organe keine Einwände, erlässt die Kommission die Verordnung. Etwaige Einwände müssen damit begründet werden, dass der Entwurf über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder dass der Entwurf mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt.[1738]

1. Vorarbeiten der RDE-LDV-Arbeitsgruppe

Bereits 2011 hatte die EU-Kommission eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, ein Verfahren zur Messung der Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen zu entwickeln. Den rechtlichen Hintergrund hierfür bildete ihre in Art. 14 der Grundverordnung niedergelegte Pflicht, *„die für die Emissionsmessung verwendeten Fahrzyklen“* zu beobachten und gegebenenfalls so anzupassen, *„dass sie den in der Betriebspraxis tatsächlich entstehenden Emissionen entsprechen.“* Den tatsächlichen Hintergrund bildeten die Probleme der Mitgliedstaaten bei der Einhaltung der in der Luftqualitätsrichtlinie niedergelegten Immissionsgrenzwerte für Stickstoffstoffdioxid (NO_2). Als Hauptverursacher hierfür wurden die Stickoxidemissionen (NOx) von leichten Dieselfahrzeugen identifiziert, die seit dem Jahr 2000 mehr oder weniger konstant geblieben seien, obwohl der einschlägige Emissionsgrenzwert von ursprünglich 500 mg/km im Jahr 2000 (Euro 3) auf 80 mg/km im Jahr 2014 gesenkt worden sei.[1739]

An den Arbeiten dieser *Real-Driving Emissions of Light-Duty Vehicles (RDE-LDV) Working Group* beteiligten sich neben Vertretern der Kommission und ihrer „Gemeinsamen Forschungsstelle“ die Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland, die Niederlande, Großbritannien, Frankreich und Schweden, sowie Experten von Nichtregierungsorganisationen und aus der Industrie.[1740]

Die RDE-LDV-Arbeitsgruppe zog bei ihren Untersuchungen zunächst auch die Entwicklung eines sog. randomisierten Rollenprüfstandtests in Betracht, bei dem das Fahrzeug auf dem Prüfstand einen vorher nicht bekannten, zufällig generierten Testzyklus fährt. Im Endeffekt erachtete sie aber, jedenfalls was die Kontrolle der Stickoxidemissionen anbelangt, die Messung der Realemissionen bei einer Straßenfahrt mittels portabler Emissionsmesssysteme (PEMS) als vorzugswürdig. Ausschlaggebend war hierbei die Überlegung, dass mittels eines PEMS-basierten Verfahrens ein weites Spektrum von normalen Betriebsbedingungen erfasst und dadurch das Risiko des Einsatzes von speziellen auf den Prüfstand abgestimmten Emissionskontrollstrategien reduziert werden könne:

> *„The main advantage of a PEMS-based test procedure was the ability to test vehicles under a wide range of normal driving conditions in real life and thereby mitigating the risk that vehicles apply a special emission control strategy once being on a test bench.”*[1741]

[1738] Zum Komitologieverfahren siehe B. II. 1. b).

[1739] MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 14, Kommissionspapier *„Real-driving emissions (RDE) project –rationale, calendar“* (2014); zur Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht aus Art. 14 der Grundverordnung siehe B. II. 5., zu den Immissionsgrenzwerten der Luftqualitätsrichtlinie B. II. 15. a)., zu den NOx-Emissionsgrenzwerten B. II. 2.

[1740] Vgl. MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5/2-2-RDE, Ordner 60, Bl. 203 (204), EU-Kommissionsentwurf zur RDE-LDV v. 16. Januar 2011; MAT A BMUB-2-2, Ordner 78, Bl. 48 (53), Beitrag zur Vorbereitung Gespräch BM *Altmaier* mit Hr. *Resch* vom 2. Juli 2012; MAT A BMUB-2-1, Ordner 33, Bl. 8 (9 f.), Ministervorlage vom 27. Januar 2014.

[1741] MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 14 (15).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. TCMV-Beratungen

a) Fahrplan der Kommission

Aufbauend auf den Vorarbeiten der RDE-LDV-Arbeitsgruppe stellte die EU-Kommission den Mitgliedstaaten dann in der 39. TCMV-Sitzung am 1. April 2014 ihren „Fahrplan“ zur Implementierung von RDE-Tests in das europäische Regelwerk vor. Dabei zeichneten sich bereits ein mehrstufiges Vorgehen sowie der Inhalt der ersten beiden RDE-Regelungspakete ab. In einem ersten Schritt sollten die Randbedingungen für RDE-Tests festgelegt und die Durchführung von RDE-Tests im Typgenehmigungsverfahren als solche verbindlich vorgeschrieben werden, und zwar so schnell wie möglich, wenn auch nicht vor dem Inkrafttreten der Euro-6-Grenzwerte am 1. September 2014. In einem zweiten Schritt sollten die RDE-Tests dann für die Kontrolle der Einhaltung von Emissionsgrenzwerten eingesetzt werden. Die Einführung dieser Grenzwertkontrolle war für den 1. September 2017 (neue Fahrzeugtypen) bzw. den 1. September 2018 (alle Neufahrzeuge) vorgesehen.[1742]

b) Erstes RDE-Paket

Laut Sitzungsniederschrift erklärte Deutschland ausdrücklich, dass es das RDE-Projekt unterstütze.[1743] Im Sprechzettel für die 39. TCMV-Sitzung am 1. April 2014 hieß es insoweit:

> *„Die Bundesregierung unterstützt [...] die Arbeiten zu RDE und fordert weiterhin einen schnellen Abschluss der Arbeiten und eine möglichst frühzeitige Anwendung zielführender und angemessener RDE-Anforderungen. Mit Blick auf die entscheidende Rolle von RDE zur schnellstmöglichen flächendeckenden Einhaltung des NO_2-Jahresmittelgrenzwerts ist dies alternativlos.“*[1744]

An dieser Position des Dringens auf eine möglichst schnelle Verabschiedung der RDE-Gesetzgebung hielt Deutschland auch bei den folgenden Beratungen durchgängig fest.

Das dokumentierte sich zum Beispiel in einem Schreiben des in den RDE-Verhandlungen federführenden[1745] Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur an die EU-Kommission vom 1. Oktober 2014. Darin bringt die Bundesregierung ihre Verwunderung darüber zum Ausdruck, dass das Thema RDE entgegen einer vorherigen Ankündigung nicht auf der Tagesordnung der nächsten TCMV-Sitzung stand, und fordert die Kommission auf, es gleichwohl in dieser Sitzung zu diskutieren,

> *„um eine schnellstmögliche Verabschiedung der RDE-LDV-Regelungen zu ermöglichen und den Zeitplan deren [sic!] Einführung nicht zu gefährden.“*[1746]

In der Sitzung selbst (42. TCMV am 15. Oktober 2014) unterstützte Deutschland den (dann doch noch vorgelegten) Vorschlag der Kommission, die zweistufige Einführung der RDE-Prüfung auch durch zwei getrennte Verordnungen zu bewerkstelligen und das erste Paket noch in 2014 im TCMV zu beschließen.[1747]

Nachdem letzteres nicht gelang, weil einige Mitgliedstaaten Vorfestlegungen im ersten RDE-Paket in Bezug auf die an sich erst im zweiten RDE-Paket zu regelnden Konformitätsfaktoren wünschten, unterbreitete Deutschland insoweit einen Kompromissvorschlag, um eine weitere Verzögerung des ersten RDE-Pakets und damit der Implementierung des RDE-Verfahrens insgesamt zu vermeiden.[1748] Dieser sah vor, die von vielen

---

[1742] MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 14 (15).

[1743] MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 7 (10).

[1744] MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 18 (19).

[1745] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 37, Bl. 297; Ordner 43, Bl. 364; Ordner 45, Bl. 127.

[1746] MAT A BMUB-2-1, Ordner 36, Bl. 4 f.

[1747] MAT A BMUB-2-1, Ordner 36, Bl. 132 (134), Protokoll der 42. TCMV-Sitzung vom 15. Oktober 2014. Die Forderung nach einer Verabschiedung des 1. RDE-Pakets noch in 2014 wurde in der folgenden Sitzung bekräftigt (MAT A BMUB-2-1, Ordner 37, Bl. 116 (118), Protokoll der 43. TCMV-Sitzung vom 24. November 2014) wie auch in einer E-Mail des BMVI an die Kommission vom 28. November 2014 (MAT A BMUB-2-1, Ordner 37, Bl. 125).

[1748] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 39, Bl. 295 (297), Protokoll der 46. TCMV-Sitzung am 24. März 2015; Ordner 41, Bl. 127 (130), Protokoll der 47. TCMV-Sitzung am 19. Mai 2015.

Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechien, Ungarn)[1749] geforderte zweistufige Einführung der Konformitätsfaktoren (mit einem großzügigeren Faktor für eine gewisse Übergangszeit) bereits in den Erwägungsgründen des ersten RDE-Pakets festzuschreiben, ohne insoweit bereits konkrete zeitliche Festlegungen zu treffen.[1750] Auf der Grundlage dieses Vorschlags konnte schließlich die erforderliche Mehrheit für die Zustimmung zum ersten RDE-Paket in der 47. TCMV-Sitzung am 19. Mai 2015 gesichert werden.[1751]

c) Zweites RDE-Paket

aa) Grundhaltung der Bundesregierung

In ähnlicher Weise wie beim ersten RDE-Paket war das Anliegen einer schnellstmöglichen Implementierung des RDE-Verfahrens im europäischen Regelwerk auch bei den Beratungen zum zweiten RDE-Paket für die Bundesregierung wichtig. Das galt umso mehr, nachdem die Überschreitungen der in der Luftqualitätsrichtlinie festgelegten Stickstoffdioxidgrenzwerte[1752] am 18. Juni 2015 zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland geführt hatten und die von den US-amerikanischen Behörden gegen VW erhobenen Manipulationsvorwürfe im September 2015 bekannt geworden waren[1753]. So heißt es in einem zwischen BMVI, BMUB und BMWi abgestimmten Ministersprechzettel für den EU-Verkehrsministerrat am 8. Oktober 2015 in den Hintergrundinformationen:

> *„Die Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid (NO2) werden auch in Deutschland in Gebieten mit hohem Straßenverkehrsanteil sehr häufig überschritten. Die Europäische Kommission (KOM) hat mit Mahnschreiben vom 18.06.2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der Überschreitung der NO_2-Grenzwerte in insgesamt 29 Gebieten eingeleitet. Als ursächlich gelten insbesondere die Stickoxidemissionen von Dieselfahrzeugen. Verschiedene europäische Untersuchungen zeigen, dass die Realemissionen, insbesondere von Dieselfahrzeugen, teils deutlich über den Emissionsgrenzwerten der im Labor ermittelten Werte liegen (Faktor 5 über den Grenzwerten und höher). Als Hauptursache gilt, dass die Automobilhersteller ihre Fahrzeuge im Rahmen der Typgenehmigung hinsichtlich der eingeschränkten Labortestbedingungen CO_2- und kostenseitig optimieren (Motorabstimmung und reduzierte Abgasnachbehandlung). Es bestandenen [sic!] bisher allerdings keine Erkenntnisse, dass dieses erhöhte Emissionsverhalten unter realen Fahrbedingungen auf unzulässige Abschalteinrichtungen zurück zu führen ist. Auch offizielle Untersuchungen auf EU-Ebene aber auch von Nichtregierungsorganisationen kamen nicht zu dieser Schlussfolgerung.*
>
> *Die zukünftige wirkungsvolle Kontrolle der Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen gilt aktuell als eine entscheidende Maßnahme zur zukünftigen Verbesserung der Luftqualitätssituation. Die KOM hat daher 2011 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der ein zusätzliches Prüfverfahren mit portabler Messtechnik (PEMS) entwickelt wird, das zukünftig im Rahmen der Typgenehmigung die Wirksamkeit von ‚Euro 6' im Realbetrieb kontrollieren und sicher stellen [sic!] soll. Mit den zukünftigen RDE-Anforderungen wird zudem eine Verwendung von unzulässigen Abschalteinrichtungen deutlich erschwert werden.*

[1749] MAT A BMUB-2-1, Ordner 37, Bl. 116 (122), Protokoll der 43. TCMV-Sitzung vom 24. November 2014.

[1750] MAT A BMUB-2-1, Ordner 39, Bl. 274 f., Position of the Federal Republic of Germany vom 23. März 2015; Bl. 295 (297), Protokoll der 46. TCMV-Sitzung am 24. März 2015; Ordner 40, Bl. 48 f., BMVI-Schreiben an Kommission; Ordner 41, Bl. 127 (130), Protokoll der 47. TCMV-Sitzung am 19. Mai 2015.

[1751] MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 127 (130 f.), Protokoll der 47. TCMV-Sitzung am 19. Mai 2015.

[1752] Siehe B. II. 15. a.

[1753] Siehe Abschnitt I.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[…] Die schnellstmögliche Einführung wirksamer Prüfverfahren zur Kontrolle der Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen (RDE) wird seitens der Bundesregierung mit Nachdruck unterstützt.“[1754]

bb) Mai bis September 2015

Noch in der 47. TCMV-Sitzung vom 19. Mai 2015, in der das erste RDE-Paket vom TCMV beschlossen wurde, forderte der Vertreter der Bundesregierung die Kommission auf, bereits zur nächsten Sitzung einen Vorschlag zum zweiten RDE-Paket vorzulegen, damit dieses möglichst bis September 2015 verabschiedet werden könne.[1755]

Bei den sich anschließenden Beratungen (48. und 49. TCMV-Sitzung am 1. Juli und 10. September 2015) zu grundsätzlichen Überlegungen der Kommission zur Ausgestaltung des zweiten RDE-Pakets[1756] betonte Deutschland ebenfalls, dass eine Abstimmung über das zweite RDE-Paket noch in 2015 von äußerster Wichtigkeit *(„utmost importance“)* sei und oberste Priorität *(„highest priority“)* habe.[1757]

Mit Blick auf die gewünschte zügige Einführung der neuen Regelungen gehörte Deutschland mit Frankreich und den Niederlanden zu den Ländern, die den von der Kommission bevorzugten „technologiebasierten Ansatz“ zur Festlegung der Höhe der Konformitätsfaktoren an sich begrüßten, jedoch darin Verzögerungspotenzial sahen. Am Ende gelte es, eine pragmatische Lösung zu finden.[1758] Der technologiebasierte Ansatz sah vor zu untersuchen, wie hoch der Übergangskonformitätsfaktor sein muss. Ausgangspunkt dafür waren „typische“ Euro-6-Diesel-Modelle, die zumindest mit einem Abgasnachbehandlungssystem ausgestattet sein mussten. Diese Modelle sollten im Wesentlichen ohne signifikante Änderung der Hardware, sondern in der Regel durch Softwareanpassungen, innerhalb von zwei bis drei Jahren den aus dem Übergangskonformitätsfaktor abgeleiteten *Not-to-Exceed*-Wert einhalten können.[1759]

Ferner stellte die Bundesregierung klar, dass eine etwaige Berücksichtigung des Konzepts der Transferfunktion, das zwischenzeitlich von der Automobilindustrie in die Diskussion eingebracht und von der Kommission als denkbare Option aufgegriffen worden war, für sie nur in einer Weise in Betracht komme, die nicht zu Verzögerungen bei der Verabschiedung des zweiten RDE-Pakets führe.[1760]

cc) Vorschlag der Kommission vom 1. Oktober 2015

Am 2. Oktober 2015 übermittelte die Kommission den Mitgliedstaaten einen auf den 1. Oktober datierten konkreten Vorschlag zur Höhe und zu den Anwendungsdaten der Konformitätsfaktoren. Hiernach sollte der Übergangskonformitätsfaktor „1,6“ betragen und ab 1. September 2017 für neue Fahrzeugtypen, ab 1. September 2018 dann für alle Neufahrzeuge gelten. Der finale Konformitätsfaktor sollte „1,1875“ betragen und ab 1. September 2019 bzw. ab 1. September 2020 gelten. In Bezug auf die Transferfunktion stellte die Kommission – ausgehend von der Prämisse, dass diese nicht zu Verzögerungen bei der Implementierung des zweiten RDE-Pakets führen dürfe – zwei Optionen zur Auswahl. Entweder finde die Transferfunktion im zweiten RDE-Paket

---

[1754] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 66 ff.

[1755] MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 127 (130 f.), Protokoll der 47. TCMV-Sitzung am 19. Mai 2015.

[1756] MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 257 ff., Kommissionspapier “RDE legislation: How to define the regulatory NTE emission limits?” vom 28. Mai. 2015; MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 242 ff., Kommissionspapier “’Transfer function’ in the European RDE legislation: to be or not to be?” vom 20. August 2015.

[1757] MAT A BMUB-2-1, Ordner 42, Bl. 53 (56), Protokoll der 48. TCMV-Sitzung am 1. Juli 2015; Ordner 44, Bl. 240 (241), Protokoll der 49. TCMV-Sitzung am 10. September 2015.

[1758] MAT A BMUB-2-1, Ordner 42, Bl. 53 (56), Protokoll der 48. TCMV-Sitzung am 1. Juli 2015; Bl. 90 (92), BMVI-Sachstandsbericht vom 3. Juli 2015.

[1759] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 257 (260), Kommissionspapier “RDE legislation: How to define the regulatory NTE emission limits?” vom 28. Mai. 2015; Ordner 42, Bl. 90 (92), BMVI-Sachstandsbericht vom 3. Juli 2015; MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 247, Kommissionspapier „NTE emission limits for RDE legislation: state of play“ vom 7. September 2015.

[1760] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 240 (241), Protokoll der 49. TCMV-Sitzung am 10. September 2015, i. V. m. Bl. 242 (246), Kommissionspapier zur Transferfunktion vom 20. August 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

überhaupt keine Berücksichtigung (sog. Option A) oder sie werde in den Verordnungstext aufgenommen, aber zunächst nur als Platzhalter ohne praktische Auswirkungen (sog. Option C).[1761]

Den Wert für den Übergangskonformitätsfaktor (1,6) hatte die Kommission, so erläuterte sie es in ihrem Vorschlag, einerseits durch eine Auswertung von PEMS-Messergebnissen ihrer Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) ermittelt. Andererseits hatte sie untersucht, welche Fortschritte im Bereich der Abgasminderungstechnologie in den nächsten zwei bis drei Jahren zu erwarten seien. Hierbei griff sie zum einen auf Angaben des in Brüssel ansässigen Verbandes für Katalysatortechnik (AECC)[1762] zurück, zum anderen auf Angaben eines nicht genannten Hauptzulieferers der Automobilindustrie. Diese hatten laut Kommission als einzige den von ihr versendeten Fragebogen innerhalb der gesetzten Frist in brauchbarer Weise beantwortet.[1763] Aus der Analyse dieser Daten ermittelte sie, dass bei einem Konformitätsfaktor von 1,6 bis 2,2 zehn Prozent der aktuellen Dieselfahrzeugtypen ab September 2018 vom Markt ausgeschlossen würden, bei einem Faktor von 1,2 bis 1,6 seien es dreißig Prozent, bei einem Faktor von 1 bis 1,4 fünfzig Prozent.[1764]

Den Wert für den finalen Konformitätsfaktor (1,1875) leitete die Kommission aus einer JRC-Studie über die Messungenauigkeiten von PEMS ab. Die Gemeinsame Forschungsstelle habe in Bezug auf den NOx-Euro-6-Grenzwert für Diesel-Pkw von 80 mg/km eine maximale Messungenauigkeit von 25 mg/km ermittelt („*worst case margin*“). Da dieser Wert unter Experten nicht unumstritten gewesen sei, habe ihn die Kommission auf 30 mg/km erhöht („*extended worst case margin*“). Dieser könne aber gleichwohl nicht ohne Weiteres zu Gunsten des Herstellers zugrunde gelegt werden (was einem Konformitätsfaktor von „1,375“ entspräche). Denn die Messunsicherheit könne sich nicht nur zu Ungunsten des Herstellers auswirken (sog. *manufacturer's risk*), sondern ebenso auch zu seinen Gunsten (sog. *legislator's risk*).[1765] Gehe man davon aus, dass sich die Chancen, von der Messunsicherheit zu profitieren, und das Risiko, durch sie benachteiligt zu werden, für den Hersteller die Waage hielten, müsste man eigentlich zu einem Sicherheitsaufschlag (sog. *margin)* von 0 mg/km (und damit zu einem Konformitätsfaktor von „1“) kommen (sog. *balanced approach*). Als Kompromiss zwischen dieser *balanced approach* mit dem Ergebnis 0 mg/km und dem (aus Sicht des Herstellers) ungünstigsten Messunsicherheitsszenario einer sich in vollem Umfang zu seinen Ungunsten auswirkenden maximalen Messabweichung von 30 mg/km NOx, schlage die Kommission den Mittelwert, also 15 mg/km NOx vor, was einem Konformitätsfaktor von 1,1875 entspreche.[1766]

dd) 50. TCMV-Sitzung am 6. Oktober 2015

Die Bundesregierung kündigte in der folgenden, bereits am 6. Oktober 2015 stattfindenden 50. TCMV-Sitzung an, dass sie sich schriftlich zum Inhalt des Textes äußern werde, sobald sie sich intern abgestimmt habe. Sie wies allerdings erneut auf die Notwendigkeit einer schnellen Verabschiedung des zweiten RDE-Pakets, spätestens bis Ende des Jahres, hin und betonte, dass Diskussionen über die Transferfunktion nicht zu einer Verzögerung führen dürften.[1767]

Andere Staaten positionierten sich bereits inhaltlich zu dem Kommissionsvorschlag. Einige (Italien, Spanien, Schweden, Rumänien) empfanden den Vorschlag als zu streng und forderten eine Verschiebung der Daten für

---

[1761] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 2 ff., Kommissionspapier “NTE emission limits and application dates for RDE legislation” vom 1. Oktober 2015, übermittelt per E-Mail am 2. Oktober 2015 (ebd., Bl. 1), i. V. m. Ordner 44, Bl. 242 (246). Kommissionspapier “’Transfer function’ in the European RDE legislation: to be or not to be?” vom 20. August 2015. Die in letzteren noch erwähnte “Option b” (vollständige Einarbeitung der Transferfunktion in das 2. RDE-Paket) wurde wegen der damit verbundenen Verzögerungen von vornherein ausgeschlossen.

[1762] Association for Emissions Control by Catalyst.

[1763] Fristgerecht geantwortet (aber eben nicht in brauchbarer Weise) habe auch der ACEA und ein anderer auf eigenen Wunsch ungenannter Fahrzeugherstellerverband.

[1764] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 2 f., Kommissionspapier “NTE emission limits and application dates for RDE legislation” vom 1. Oktober 2015.

[1765] Vgl. dazu auch MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 247 (248), Kommissionspapier “NTE emission limits for RDE legislation: stat of play” vom 7. September 2015; Ordner 34, Bl. 14 (15).

[1766] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 2 (4 f.), Kommissionspapier “NTE emission limits and application dates for RDE legislation” vom 1. Oktober 2015.

[1767] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 107 (117), Protokoll der 50. TCMV-Sitzung am 6. Oktober 2015.

die Anwendung der Konformitätsfaktoren oder deren Erhöhung. Andere (Niederlande, Dänemark) schlugen eine Vorverlegung von Anwendungsdaten und eine Absenkung des Übergangskonformitätsfaktors vor.[1768]

ee) Stellungnahme der Bundesregierung vom 16. Oktober 2015

Am 16. Oktober 2015 übermittelte die Bundesregierung die angekündigte schriftliche Stellungnahme.[1769]

Darin erklärt sie zunächst ihre fortbestehende Unterstützung für eine *„schnellstmögliche Verabschiedung der Verordnung und Anwendung verbindlicher RDE-Anforderungen“*. Sie sehe *„weiterhin dringenden Handlungsbedarf, die Schadstoff-emissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen […] wirkungsvoller zu begrenzen.“* Zudem werde die RDE-Prozedur *„vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussionen bzgl. der Verwendung von unzulässigen Abschalteinrichtungen […] als Baustein einer möglichen Problemlösung“* gewertet. Andererseits wird in der Stellungnahme auch betont, dass die einzuleitenden Maßnahmen *„technisch machbar und zeitlich auch in Hinblick auf die Fahrzeugarchitektur realisierbar sein“* müssten. *„Das Aggregat Diesel sollte auch zukünftig im Massenmarkt als eine Antriebsoption erhalten bleiben und einen Beitrag sowohl zum Klimaschutz als auch zur Luftreinhaltung leisten.“* Deshalb müssten das *„zeitliche Inkrafttreten der Konformitätsfaktoren deren Höhe und deren Ausgestaltung […] intelligent aufeinander abgestimmt werden.“*[1770]

Konkret wird dann dem von der Kommission vorgeschlagenen Zeitplan für die Anwendung der Konformitätsfaktoren zugestimmt, also 1. September 2017/2018 für den Übergangsfaktor und 1. September 2019/2020 für den finalen Faktor. Die Höhe der von der Kommission vorgeschlagenen Faktoren (1,6 und 1,1875) wird in der Stellungnahme allerdings in Zweifel gezogen. Dabei wird nur für den finalen Faktor ein konkreter Gegenvorschlag (1,4) unterbreitet. Demgegenüber wird für den Übergangsfaktor *„nach bisheriger Kenntnis*“ nur gefordert, diesen *„angemessen“* anzupassen, wobei die Begründung allerdings nahelegt, dass eine Erhöhung in den Bereich zwischen 1,6 und 2,2 als angemessene Anpassung angesehen werden könnte. In beiden Fällen wird auf die von der Kommission für ihren Vorschlag angeführten Gründe Bezug genommen, die dort verwendeten Argumente werden aber anders gewichtet.[1771]

So heißt es zur Höhe des Übergangsfaktors, den die Kommission mit „1,6“ beziffert hatte:

> *„Bzgl. des Konformitätsfaktors für die Übergangsstufe hat Deutschland stets betont, dass dieser ambitioniert und zugleich möglichst pragmatisch festgelegt werden soll. Dieses gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der Bedeutung der Diesel-Technologie zur Erreichung der Klimaschutzziele in 2020.*
>
> *Die Abschätzungen der KOM zur Ermittlung des Konformitätsfaktors für die Übergangsstufe basieren, wie sie selber einräumt, auf einer geringen Anzahl von Rückmeldungen zu ihrem technischen Fragebogen. Der bisherige Vorschlag der KOM kann durch die Bundesregierung nicht abschließend bewertet werden und es ist keine umfassende und detaillierte Technologiefolgenabschätzung möglich. Nach bisheriger Kenntnis sollte der Konformitätsfaktor angemessen angepasst werden. Die KOM hat in ihrer Analyse ausgeführt, dass ein Konformitätsfaktor im Bereich von 1,6 bis 2,2 bereits zu emissionsseitigen Verbesserungen führt, jedoch auf Basis aktuell in den Fahrzeugmodellen bestehender Abgasnachbehandlungstechnologie. Etwa 10% der heutigen Dieselmodelle wären laut KOM in diesem Szenario nicht mehr genehmigungsfähig.“*[1772]

Es wird also die empirische Grundlage, auf welche die Kommission ihre Herleitung des Übergangsfaktors gestützt hatte (Rückmeldung zu Fragebögen), hinterfragt, ebenso wie die darauf gestützte Analyse (keine umfassende und detaillierte Technologiefolgenabschätzung möglich) und die Stringenz der Schlussfolgerung (weshalb 1,6, wie von der Kommission vorgeschlagen, wenn sich auch im Bereich von 1,6 bis 2,2 Verbesserungen erzielen lassen?).

[1768] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 107 (117 f.), Protokoll der 50. TCMV-Sitzung am 6. Oktober 2015.

[1769] MAT A BMUB-2-1, Ordner 47, Bl. 2, Schreiben des BMVI vom 16. Oktober 2015; Bl. 3 ff., Stellungnahme vom 16. Oktober 2015.

[1770] MAT A BMUB-2-1, Ordner 47, Bl. 3.

[1771] Ebd., Bl. 4.

[1772] Ebd., Bl. 4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zur Höhe des finalen Konformitätsfaktors, den die Kommission – ausgehend von einer halbierten *Extended-Worst-Case*-Messunsicherheit von 30 mg/km, also 15 mg/km, – mit „1,1875“ beziffert hatte, heißt es:

> *„Die Diskussion bzgl. der Höhe der zu berücksichtigenden Messtoleranzen für den finalen Konformitätsfaktor wird als noch nicht abgeschlossen angesehen. Die noch nicht restlos ausgeräumten Messunsicherheiten sollten bei der Festlegung des Konformitätsfaktors für die zweite Stufe angemessen berücksichtigt werden. Es wird daher ein Aufschlag in Höhe der von der KOM angegeben Toleranzobergrenze von 30 mg/km vorgeschlagen. Der resultierende Konformitätsfaktor beträgt 1,4.“*[1773]

Beim finalen Konformitätsfaktor wird also die von der Kommission vorgenommene Halbierung der Messunsicherheit abgelehnt (15 mg/km statt 30 mg/km), die diese damit begründet hatte, dass sich die Messunsicherheit nicht nur zu Ungunsten des Herstellers, sondern in gleichem Maße zu seinen Gunsten auswirken könne.

In Bezug auf die Transferfunktion spricht sich die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme für die sog. Option C aus, also für die Berücksichtigung im Verordnungstext in Form eines durch künftige gesetzgeberische Aktivitäten auszufüllenden Platzhalters. Wörtlich heißt es:

> *„Deutschland hatte eine mögliche Unterstützung einer Transferfunktion stets davon abhängig gemacht, dass die Wirksamkeit von RDE auch mit einer Transferfunktion gewährleistet ist. Dieser Nachweis liegt aktuell noch nicht vor, weitere fachliche Diskussionen sind erforderlich. Bei einem Transferfunktionskonzept, wie es von der KOM angedacht ist, würde der Durchschnitt der Emissionen über den gesamten Kontrollbereich im Prinzip rechtsverbindlich gleich bleiben. Ein solches Transferfunktionskonzept würde einen angemessenen Ausgleich zwischen Hersteller- und Verordnungsgeberrisiko schaffen. Die Bundesregierung spricht sich daher dafür aus, dass die Option C im weiteren Verfahren berücksichtigt wird.“*[1774]

Weiterhin schlägt die Bundesregierung in der Stellungnahme vor *„zu prüfen, inwieweit die bereits festgelegten Prüfbedingungen aus dem 1. Verordnungspaket zu RDE nochmals überarbeitet werden müssen, so dass die Prüfungen vollkommen unabhängig vom Hersteller durchzuführen sind“*.[1775] Ferner fordert sie die Kommission mit Blick auf die Abschalteinrichtungsproblematik, bei deren Lösung die Implementierung der RDE-Prozedur nur ein Baustein sei, auf, *„das europäische Typgenehmigungsverfahren grundsätzlicher auf den Prüfstand zu stellen“* und in diesem Zusammenhang *„auch die Instrumente der Marktüberwachung“* zukünftig zu stärken.[1776]

ff) Vorschlag der Kommission vom 23. Oktober 2015

Wenige Tage vor der folgenden 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015 übermittelte die Kommission einen überarbeiteten Vorschlag, in dem sie allerdings – was die Höhe und Anwendungsdaten der Konformitätsfaktoren angeht – an ihrem Vorschlag vom 2. Oktober 2015 festhielt, also: 1,6 ab September 2017/2018 und 1,2 ab September 2019/2020. In Bezug auf die Transferfunktion hatte sie sich auf eine modifizierte Variante der „Option C“ aus ihrem Vorschlag vom 1. Oktober festgelegt. Die Transferfunktion sollte Berücksichtigung finden, allerdings nicht mehr als Platzhalter im Regelungstext, sondern nur noch als künftige Regelungsoption in den Erwägungsgründen. Ferner waren die dynamischen Randbedingungen gemäß einem niederländischen Vorschlag angepasst worden. Schließlich war mit Blick auf das Abschalteinrichtungsverbot eine Verpflichtung der Hersteller zur Offenlegung ihrer Emissionskontrollstrategien in den Verordnungstext aufgenommen worden.[1777]

[1773] Ebd., Bl. 4.

[1774] Ebd., Bl. 4.

[1775] Ebd., Bl. 5.

[1776] Ebd., Bl. 3. Dies mündete in den am 27. Januar 2016 von der Kommission vorgelegten Entwurf einer „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten dieser Fahrzeuge“ (siehe B. II. 9. d). und 12. d.).

[1777] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 ff.; MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 75, Bl. 217.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gg) 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015

In der 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015 fand dieser Vorschlag, was die Höhe und die Anwendungsdaten der Konformitätsfaktoren anging (also 1,6 ab September 2017/2018 und 1,2 ab September 2019/2020), nur bei einigen Mitgliedstaaten uneingeschränkte Zustimmung, so bei Finnland, Slowenien, Portugal, Irland, Malta, Zypern und Norwegen. Die Niederlande und Dänemark sprachen sich sogar für eine Verschärfung aus, nämlich für eine Vorverlegung der Anwendungsdaten jeweils vom 1. September auf den 1. Januar der von der Kommission vorgeschlagenen Jahre. Die meisten Mitgliedstaaten forderten jedoch spätere Anwendungsdaten (Slowakei, Schweden, Rumänien, Polen, Ungarn, Italien, Frankreich, Spanien, Bulgarien und Tschechien) und höhere Faktoren (die vorgenannten Staaten plus Großbritannien und Österreich). Die Gegenvorschläge bewegten sich, was die Höhe der Konformitätsfaktoren angeht, im Bereich zwischen 2 und 3 für den Übergangsfaktor sowie 1,4 und 2 für den finalen Faktor. In zeitlicher Hinsicht wurde überwiegend verlangt, den Übergangsfaktor in Bezug auf alle Neufahrzeuge erst ab 2019 anzuwenden statt, wie von der Kommission vorgeschlagen, bereits ab 2018 und den finalen erst ab 2020 statt, wie von der Kommission gefordert, ab 2019.[1778] Was die Transferfunktion angeht, sprachen sich einige Mitgliedstaaten dafür aus, diese bereits im Regelungstext und nicht nur, wie es die Kommission vorgeschlagen hatte, in den Erwägungsgründen zu berücksichtigen (Großbritannien, Rumänien, Italien, Spanien). Einige Staaten schlugen eine Verschiebung der Abstimmung vor (Italien, Schweden, Spanien, Tschechien, Ungarn, Rumänien).[1779]

Deutschland meldete sich laut Sitzungsprotokoll relativ spät zu Wort und schloss sich den Ausführungen Frankreichs an, wonach ein Kompromiss gefunden werden sollte. Der französische Vertreter hatte einen Übergangsfaktor unter 2 vorgeschlagen, der ab 2017/2019 angewendet werden solle, und einen finalen Faktor zwischen 1,4 und 1,6, der, wie von der Kommission vorgeschlagen, ab 2019/2020 angewendet werden solle. Der deutsche Vertreter zog laut Sitzungsprotokoll eine Anhebung des Konformitätsfaktors in Erwägung und vertrat die Auffassung, dass die Anwendungsdaten die Anpassungen des Konformitätsfaktors widerspiegeln sollten. Er habe betont, dass eine frühzeitige Umsetzung wichtig sei, und in Betracht gezogen, die Transferfunktion im Regelungstext statt nur in den Erwägungsgründen zu erwähnen.[1780]

Aufgrund dieses Meinungsbildes schlug die Kommission als Kompromiss einen Übergangsfaktor von 2,1 ab 2017/2019 (statt 1,6 ab 2017/2018) und einen finalen Faktor von 1,5 (statt 1,2) vor. Auch diesen Vorschlag fanden die meisten Mitgliedstaaten aber noch zu streng.[1781]

Daraufhin unterbreitete die Kommission den Vorschlag, der dann überwiegend Zustimmung (auch die Deutschlands) fand und schließlich auch geltendes Recht geworden ist, nämlich:

- Übergangsfaktor 2,1 ab September 2017/2019,
- finaler Faktor 1,5 ab Januar 2020/2021 mit der Maßgabe einer jährlichen Überprüfung, ob er noch den bestehenden PEMS-Messunsicherheiten entspricht,
- Transferfunktion in den Erwägungsgründen und als Platzhalter im Regelungstext.[1782]

hh) Aktivitäten der Bundesregierung im Vorfeld der Sitzung

Die Bundesregierung, die in der TCMV-Sitzung – wie schon in der am 1. Juli 2015[1783] – eine ähnliche Position vertrat wie Frankreich, hatte zuvor Gespräche mit der französischen Regierung geführt, um, wie es in einer

---

[1778] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 105 (106 ff.), Protokoll der 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015.

[1779] Ebd., Bl. 107 ff.

[1780] Ebd., Bl. 110.

[1781] Ebd., Bl. 111.

[1782] Ebd., Bl. 111. Der Vorschlag wurde mit einer Gegenstimme (Niederlande) und einer Enthaltung (Tschechien) angenommen, vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 51, Bl. 167 (170).

[1783] Siehe bb.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorlage für die Bundeskanzlerin vom 16. Oktober 2015 heißt, eine *„gemeinsame Position auf Basis der Position von BMVI und BMWi und BMUB zu entwickeln“*.[1784] Zuvor hatte eine Rundfrage des Bundesverkehrsministeriums unter den Mitgliedstaaten folgendes Bild ergeben:

> *„[…]* ***ITA, ESP, ggf. auch AUT, SWE, ROU, PRT und HUN*** *[unterstützen]* ***den Vorschlag von DEU dem Grunde nach und fordern zum Teil noch höhere Grenzwerte*** *(ESP will Grenzwert von 2,5 in der ersten Stufe aufrufen).* ***FRA*** *(Federführung Umweltministerium) plädiert* ***für restriktivere Grenzwerte****, auch Elysee hat Skepsis zu Grenzwert über 2 signalisiert. DNK, FIN, NLD unterstützen aller Voraussicht nach den (restriktiven) KOM-Vorschlag.“*[1785]

Weiter heißt es dann in der Kanzlervorlage:

> *„Von KOM vorgeschlagene Grenzwerte sind äußerst restriktiv und würden die Hersteller von Dieselfahrzeugen unter erheblichen wirtschaftlichen Druck bringen. Bei den Gesprächen in Brüssel müssen Ziele sein zwar realistischeren [sic!] Testverfahren und Fortschritte bei Luftreinhaltung zu erreichen, gleichzeitig aber Dieselfahrzeuge wirtschaftlich und für den Massenmarkt zu erhalten. Nicht zuletzt würde ein möglicher Absatzrückgang bei energieeffizienteren Dieselfahrzeugen die Erreichbarkeit der Klimaschutzziele bei PKW erschweren.*
>
> *Ein* ***Konformitätsfaktor von über 2*** *in der ersten Stufe 2017/2018 (wie von Industrie gefordert und ursprünglich von BMVI und BMWi vorgeschlagen) dürfte allerdings* ***kaum eine qualifizierte Mehrheit unter den MS finden bzw. die KOM überzeugen****. Mit Hinblick [sic!] auf das weitere Verfahren (KOM wird für TCMV Ende Oktober unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der MS VO-Vorschlag unterbreiten) ist es angesichts der unklaren Position der MS und zu [sic!] Erhaltung von Verhandlungsspielraum Im [sic!] TCMV angebracht, sich in der ersten Stufe nicht auf einen Grenzwert festzulegen, sondern den Vorschlag der KOM abzuwarten. Bis Ende Oktober muss dann KOM-Vorschlags [sic!] innerhalb der BReg bewertet die Verhandlungsstrategie feinjustiert und möglichst mit FRAU [sic!] ein gemeinsames Vorgehen vereinbart werden, da der Vorschlag der KOM für neue Grenzwerte im Komitologieverfahren nur mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden können [sic!]. Bei zu weitgehenden Forderungen besteht die Gefahr, dass im straffen Komitologieverfahren keine qualifizierte Mehrheit gegen den KOM-Vorschlag zustande kommt mit der Folge, dass KOM - Vorschlag durchkommt (Grenzwert von 1,4 in Stufe 1 und 1,2 in Stufe 2).“*[1786]

Daraus wird folgender Schluss gezogen:

> *„AL 3 wird BMVI daher bitten Gespräche mit FRA zu intensivieren. Auch BMWi sollte begonnene Gespräche mit FRA fortsetzen. Wir werden uns auch beim europapolitischen Berater von Staatspräsident Hollande für eine gemeinsame Position einsetzen.“*[1787]

Die Bundeskanzlerin billigte den in der Vorlage gemachten Vorschlag, die Gespräche mit Frankreich zu intensivieren.[1788] In der Folge kam es dann nicht nur auf Arbeitsebene zu Gesprächen. Vielmehr sprach die Bundeskanzlerin am 27. Oktober 2015 bei einem Treffen, an dem auch der damalige Bundeswirtschaftsminister *Gabriel* und sein französischer Kollege teilnahmen, persönlich mit dem französischen Staatspräsidenten. Dabei wurde, so die Bundeskanzlerin, eine *„gemeinsame Position verabredet“*, die anschließend dem Präsidenten der Europäischen Kommission mitgeteilt wurde, der ebenfalls an der Veranstaltung, dem „*European Round Table*“ der „Konferenz für digitale Wirtschaft“ in Paris, teilnahm.[1789]

[1784] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 142.

[1785] Ebd., Bl. 144 (Hervorhebungen im Original).

[1786] Ebd., Bl. 144 f. (Hervorhebungen im Original).

[1787] Ebd., Bl. 145.

[1788] So der Zeuge *Altmaier*, siehe IV. 15.

[1789] Vgl. die Aussagen der Zeugen *Dr. Merkel* (siehe IV. 29.) und *Gabriel* (siehe IV. 14.).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Europäisches Parlament und Rat

Beim Komitologieverfahren wird, wie bereits ausgeführt,[1790] ein Verordnungsvorschlag der Kommission, der die Zustimmung des TCMV gefunden hat, EP und Rat zugeleitet, die mit qualifizierter Mehrheit jeweils den Einwand erheben können, dass die Verordnung über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission hinausgeht oder nicht dessen Ziel oder Inhalt entspricht. Weder beim ersten noch beim zweiten RDE-Paket wurden im Ergebnis derartige Einwände erhoben.[1791] Beim zweiten RDE-Paket zeichnete sich Ende 2015/Anfang 2016 jedoch Widerstand im Europäischen Parlament ab, der eine Ablehnung möglich erscheinen ließ.

a) Widerstand im Europäischen Parlament

Am 14. Dezember 2015 fasste der EP-Ausschuss für „Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelfragen“ einen Entschließungsantrag, in dem er sich dafür aussprach, dass das EP die Kommission auffordert, das zweite RDE-Paket zurückzuziehen und einen neuen Entwurf vorzulegen.[1792] Der Antrag zur Ablehnung des zweiten RDE-Pakets wurde von fünf Fraktionen (S&D, ALDE, Grüne, GUE-NGL, EFDD) eingebracht. Der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments unterstützte diesen Vorschlag.[1793] Der EP-Umweltausschuss war der Auffassung, dass die vom TCMV beschlossenen Konformitätsfaktoren zu hoch seien, weil sie nicht ausschließlich die tatsächlich bestehenden bzw. im Jahre 2017 noch zu erwartenden technischen und statistischen Messunsicherheiten von RDE-Tests widerspiegelten. Sie bewirkten damit eine faktische Aufweichung der in der Grundverordnung festgelegten Emissionsgrenzwerte. Folglich gehe das zweite RDE-Paket über die in der Grundverordnung vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinaus und widerspreche deren Ziel und Inhalt.[1794]

Der Umweltausschuss bezifferte nicht, wo der aus seiner Sicht noch zulässige Konformitätsfaktor liegen müsste. Der Entschließungsantrag des Umweltausschusses weist jedoch auf die Analyse der Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) hin, auf die auch die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag (1,6 und 1,2) gestützt hatte[1795]. Hiernach liege, so heißt es in dem Entschließungsantrag, die durchschnittliche Messabweichung bei PEMS zurzeit bei 18,75 Prozent, was einem maximalen Konformitätsfaktor von 1,2 entspreche, und der „*Worst-case*-Spielraum“ bei 30 Prozent bzw. 25 mg NOx/km. Es sei davon auszugehen, dass sich derartige Toleranzwerte bzw. anfängliche Messunsicherheiten im Laufe der Zeit dank des technischen Fortschritts verringerten.[1796]

b) Position der Bundesregierung

Die drohende Ablehnung des zweiten RDE-Pakets durch das Europäische Parlament wurde von November 2015 bis Januar 2016 auf der Ebene des Rates mehrfach diskutiert – im Ausschuss der Ständigen Vertreter, in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt sowie im Umweltministerrat.[1797] Deutschland verteidigte dabei das vom TCMV beschlossene zweite RDE-Paket und sprach sich gegen eine Neuaufnahme der RDE-Diskussionen aus. So heißt es in einer zwischen BMUB, BMVI und BMWi abgestimmten Weisung für eine Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter:

[1790] Siehe II. sowie B. II. 1. b).

[1791] Der Rat gab am 10. November 2015 „grünes Licht“ zum 1. RDE-Paket, vgl. MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 76, Bl. 220.

[1792] Entschließungsantrag des Umweltausschusses, Plenarsitzungsdokument B8-0040/2016 vom 12. Januar 2016, Internetnachweis:

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2016-0040+0+DOC+XML+V0//DE, letzter Zugriff 17. März 2017.

[1793] Schreiben des Vorsitzenden des Rechtsausschusses vom 2. Februar 2016, Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.813+01+DOC+PDF+V0//DE&language=DE, letzter Zugriff am 17. März 2017.

[1794] Ebd., S. 18 f.; Entschließungsantrag des Umweltausschusses, ebd., S. 6.

[1795] Siehe 2. c). cc). (1).

[1796] Entschließungsantrag des Umweltausschusses, ebd., S. 5.

[1797] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 50, Bl. 225 ff.; Ordner 51, Bl. 22 ff.; 109 ff.; 162 ff.; 284 ff.; 325; Ordner 52, Bl. 171 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Der RDE-Beschluss vom 28.10. trägt den Vorgaben des Euro 5/6-Basisrechtsakts Rechnung und wird von DEU unterstützt. Eine erneute Diskussion, die lange dauern und nicht zu besseren Ergebnissen führen würde, wird abgelehnt. Der RDE-Beschluss trägt darüber hinaus auch den Erkenntnissen der letzten Wochen zum Einsatz manipulativer Software durch Volkswagen Rechnung, und ist auch vor diesem Hintergrund dringend erforderlich.*
>
> *Ziel muss es sein, den RDE-Komitologieprozess in Rat und EP nun schnellstmöglich abzuschließen, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen, und auf diesem RDE-Beschluss dann weiter aufzubauen.“*[1798]

In den Unterlagen zur Vorbereitung eines Gesprächs mit einem EP-Mitglied wird diese Position aus Sicht des Bundesumweltministeriums näher erläutert und empfohlen, auf die Abgeordneten *„entsprechend einzuwirken.“*[1799] Es heißt dort:

> *„[S]elbst bei Annahme des ursprünglichen KOM-Vorschlags wäre ein Einhalten des Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwertes erst ab Mitte des nächsten Jahrzehnts zu erwarten. Im Vergleich zu den im TCMV beschlossenen Werten würde der ursprüngliche Vorschlag nur eine Verkürzung von ein bis zwei Jahren erbringen. So oder so müssen also noch ergänzende Maßnahmen zur Einhaltung des Immissiongrenzwertes [sic!] ergriffen werden. […] Eine Verzögerung des RDE-Pakets wäre aus Immissionsschutzsicht verheerend, da es die Grundlage für die Einhaltung des Immissionsgrenzwertes bildet. Außerdem bekäme die Automobilindustrie einen Herzenswunsch erfüllt, nämlich eine großzügige Übergangszeit bis zum Inkrafttreten von RDE-Anforderungen. […] Ein Scheitern dieses Pakets würde zu einer erheblichen zeitlichen Verzögerung von RDE führen. Da nicht auszuschließen ist, dass KOM nach Scheitern in das Mitbestimmungsverfahren geht (der ‚normale‘ Gesetzgebungsweg), könnte die* ***Verzögerung Jahre*** *bedeuten. […]* ***Ein Scheitern des Pakets hätte einen Gewinner: Die Automobilindustrie. Und einen Verlierer: Die Luftqualität und den Gesundheitsschutz.*** *“*[1800]

In diesem Sinne bekundete auch der damalige Bundeswirtschaftsminister *Gabriel* in seinem Antwortschreiben auf einen Brief der S&D-Fraktion vom 16. November 2015, dass er *„es sehr bedauern [würde], wenn die rechtzeitige Einführung des RDE-Verfahrens ab September 2017 nicht ermöglicht werden könnte.“*[1801]

c) Abschluss des Verfahrens

Im Ergebnis fand sich im Plenum des Europäischen Parlaments nicht die erforderliche Mehrheit für ein Veto gegen das zweite RDE-Paket. Der entsprechende Antrag wurde vielmehr am 3. Februar 2016 mit 323 zu 317 Stimmen bei 61 Enthaltungen zurückgewiesen.[1802]

Zuvor hatte die Europäische Kommission in einem Non-Paper, dem informelle Gespräche zwischen EP-Abgeordneten und Kommissionsvertretern vorangegangen waren,[1803] erklärt, mit der im zweiten RDE-Paket vorgesehenen jährlichen Überprüfung der PEMS-bedingten Messunsicherheiten[1804] bereits 2017 zu beginnen, sodass der finale Konformitätsfaktor, so bald wie möglich, spätestens aber im Jahr 2023 auf „1“ reduziert werden könne.[1805] Einen Tag später, am 29. Januar 2016, beschloss der Ausschuss der Ständigen Vertreter unter

---

[1798] MAT A BMUB-2-1, Ordner 50, Bl. 227 (230).

[1799] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 50, Bl. 271 (272).

[1800] MAT A BMUB-2-1, Ordner 50, Bl. 271 ff. (Hervorhebungen im Original).

[1801] MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 105 (109), das am 16. Dezember 2015 versandt wurde, vgl. MAT A BMWi-2-2, Ordner 28, Bl. 57. Wie es in der Briefvorlage für den Wirtschaftsminister heißt, soll das an das BMUB gerichtete Schreiben „dem Vernahmen nach […] nicht beantworten werden“ (MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 105 (106).

[1802] Press release des EP vom 3.2.2016: “*Parliament decides not to veto car emissions*”, Internetnachweis:

http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160129IPR11905/parliament-decides-not-to-veto-car-emissions-test-update, letzter Zugriff am 12. Januar 2017.

[1803] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 222.

[1804] Vgl. Erwägungsgrund 14 Satz 2 sowie Art. 1 Nr. 6 i.Vm. Anhang II Abs. 2 VO (EU) Nr. 2016/646.

[1805] MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 224.

Zustimmung Deutschlands[1806], dem Vorsitzenden des EP-Umweltausschusses ein Schreiben zu übermitteln, in dem auch unter Hinweis auf diese Ankündigung der Kommission deren Bereitschaft, zu einer konstruktiven Lösung beizutragen, sehr begrüßt wurde. Ferner wurde die Bereitschaft des Rates erklärt, bei der Überarbeitung der Grundverordnung alle Möglichkeiten zu erkunden, RDE-Konformitätsfaktoren mit einer angemessenen Rolle des EP festzulegen.[1807]

Deutschland hatte in der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter darauf hingewiesen, dass es die Zielrichtung des Kommissionspapiers grundsätzlich begrüße, aber auch betont, dass damit keine Vorfestlegungen im Hinblick auf die Absenkung des Konformitätsfaktors bis 2023 verbunden seien.[1808] Ein entsprechender Sprechpunkt war bei der Ressortabstimmung auf Bitten der Hausleitung des BMVI in die Weisung für den deutschen Vertreter im Ausschuss aufgenommen worden. Dieser lautete:

> *„Letzteres [d.h. keine Vorfestlegung auf den KOM-Vorschlag] gilt auch für eine Konkretisierung der Revision des Konformitätsfaktors. Die Absenkung des Konformitätsfaktors bis 2023 auf 1 (+minimale Irrtumskorrektur) bedarf einer intensiven fachlichen Prüfung. Was das weitere Verfahren betrifft, bleibt für uns weiter maßgeblich der Komitologiebeschluss vom 28. Oktober 2015.“*[1809]

Das BMUB leitete die Endfassung der Weisung mit der Bemerkung an die ständige Vertretung weiter, dass diese *„[m]it Blick auf den eigentlichen Zweck der heutigen AStV-Befassung [...] gegenüber dem ersten Entwurf nicht besser, aber zumindest länger geworden [ist].“*[1810]

Nachdem der Rat am 12. Februar 2016 ebenfalls beschlossen hatte, den Erlass des Rechtsaktes nicht abzulehnen,[1811] wurde die Verordnung am 20. April 2016 von der Kommission erlassen[1812].

III. Meinungsbildung der Bundesregierung

1. UBA-Einschätzung zu den Konformitätsfaktoren

Das Bundesumweltministerium hatte das Umweltbundesamt bereits im Jahre 2014 um eine Einschätzung zu den *„Minderungspotentiale[n] und -notwendigkeiten durch Real-driving emissions bei Pkw und leichten Nfz“* gebeten. Dabei hatte es unter anderem folgende Fragen gestellt:

- Wann müsste RDE mit welcher Strenge zur Anwendung kommen, um die notwendigen Minderungsleistungen zu erbringen?
- Wie scharf müssen die RDE-Anforderungen und insbesondere der Konformitätsfaktor sein?
- Welche emissionsseitigen Auswirkungen hätten unterschiedliche zeitliche Szenarien zur RDE-Anwendung, z. B. 2017 (neue Typen)/2018 (alle Neufahrzeug) bzw. 2019/2020?
- Welche Auswirkungen hätten unterschiedliche RDE-Strenge-Szenarien, insbesondere unterschiedliche Konformitätsfaktoren (z. B. 2,5 oder 2,0 in 2017/18 und 2,0 oder 1,5 in 2019/2020), auf den Minderungsbeitrag des Verkehrs und auf die flächendeckende Einhaltung der NO_2-Luftqualitätsgrenzwerte sowie ggf. auf die Einhaltung der NEC-NOx-Vorgaben?

[1806] MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 232 (233).

[1807] MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 236 f.

[1808] MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 233 (234).

[1809] MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 178 ff.

[1810] MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 178.

[1811] Pressemitteilung des Rates 25/12 vom 12. Februar 2016: „Fahrzeugemissionen im praktischen Fahrbetrieb: Rat gibt grünes Licht für zweites Maßnahmenpaket“, Internetnachweis: http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/02/12-vehicle-emissions-in-real-driving-conditions-2nd-package/, letzter Zugriff am 12.Januar 2017.

[1812] ABl. L 109/1.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Hierauf gab das UBA am 10. April 2014 folgende Antwort:

> *„Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass in Städten mit geographischen Gegebenheiten wie z.B. Berlin der NO_2-Immissionsgrenzwert im Jahresmittel 2020 eingehalten werden kann, wenn der mit TREMOD berechnete Trend erreicht wird. Dafür sollte der RDE-CF von 2.0 nicht überschritten werden dürfen. An heute besonders hoch belasteten verkehrsnahen Standorten, wie z.B. in Stuttgart, müssen die NO_2-Minderungen über denen [sic!] des TREMOD Trends hinausgehen. Deshalb ist aus Sicht der Immission ein RDE-CF von 2,0, besser 1,5 oder kleiner zu fordern. Da der Einführungszeitpunkt eine eher untergeordnete Rolle spielt, kann der Vorschlag einer 2 stufigen Einführung (2,0 in 2018 und 1,5 in 2020) daher als ein sinnvoller Kompromiss und als ein Entgegenkommen an die Hersteller angestrebt werden.“*[1813]

2. Positionierung des VDA zu den Konformitätsfaktoren

Der VDA erläuterte Vertretern der an der RDE-Gesetzgebung beteiligten Ministerien seine Vorstellungen zur Gestaltung der Konformitätsfaktoren in einem *„RDE-Hintergrundgespräch“* am 16. Juni 2015. Er griff dabei das Konzept auf, für das der ACEA auch auf europäischer Ebene warb. Dieses differenzierte zwischen RDE-Messungen, die durch *„moderate“* Umgebungsbedingungen und Fahrweisen gekennzeichnet seien, einerseits, und solchen, die außerhalb dieses Bereichs lägen, andererseits. Für diesen *„extended“* Bereich sollten nach den Vorstellungen von VDA/ACEA höhere Konformitätsfaktoren gelten als im *„moderate“* Bereich. So sollte der Konformitätsfaktor für die erste Stufe im moderaten Bereich bei 3,5 liegen und im *extended* bzw. *„Extrembereich“* bei 5. Der finale Faktor sollte im moderaten Bereich bei 1,8 liegen, im Extrembereich bei 3,5. Die Konformitätsfaktoren der ersten Stufe (also 3,5/5) sollten ab September 2017 für neue Fahrzeugtypen gelten und ab September 2019 für alle Neufahrzeuge, die finalen Faktoren (also 1,8/3,5) ab September 2020 bzw. ab September 2021. Die Unterscheidung *moderate*/*extended* sollte sich an den Randbedingungen des im Entstehen begriffenen WLTP orientieren. Die PEMS-Messunsicherheiten wurden vom VDA mit ca. 20 Prozent beziffert und waren demzufolge bei den vorgeschlagenen Konformitätsfaktoren in Gestalt eines *„Sicherheitsaufschlag[s]“* von 20 Prozent berücksichtigt worden.[1814] Bereits zuvor hatte der VDA in einem *„RDE-Fachgespräch“* am 24. April 2014 deutlich gemacht, dass die RDE-Regelungen, insbesondere der Übergangskonformitätsfaktor, seiner Auffassung nach so zu gestalten seien, dass alle bestehenden Euro-6-Fahrzeugkonzepte auch nach 2017/2018 noch vertrieben werden könnten. Hierzu wurde *„seitens BMVI klargestellt, dass es am Ende keine – wie von VDA gefordert – Ausnahme für alle heutigen Fahrzeugkonzepte geben können wird“*.[1815]

Letzteres war auch der Grundtenor der Verhandlungsposition der Bundesregierung für die 48. TCMV-Sitzung am 1. Juli 2015, die, soweit ersichtlich, ohne größere Diskussionen zwischen BMVI, BMUB und BMWi abgestimmt worden war[1816]. Darin werden, da auch die Kommission insoweit zu diesem Zeitpunkt noch keinen konkreten Vorschlag unterbreitet hatte, noch keine konkreten Zahlen für die Höhe der Konformitätsfaktoren genannt. Auch in Bezug auf die Einführungsszenarien wird lediglich ausgeführt, dass weiterhin der September 2017 als Beginn für die erste Stufe angestrebt werde. Zum Übergangskonformitätsfaktor wird jedoch Folgendes klargestellt:

> *„Aufgrund der geringen Übergangszeit für die Automobilindustrie müssen die Übergangs-CF ohne signifikante Hardware-Änderungen, z.B. Wechsel von NOx-Speicher-Kat auf SCR, realisierbar sein. Gleichwohl ist die Erwartung der Bundesregierung, dass die Übergangsstufe keine ‚Besitzstandswahrung‘ darstellt, d.h. Fahrzeugtypen, die deutlich erhöhte Emissionsfaktoren*

[1813] MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 37 (44), UBA-Ausarbeitung „Minderungspotentiale - und notwendigkeiten durch Realdriving emissions bei Pkw und leichten Nfz, Berechnete Auswirkung von unterschiedlichen RDE-Anforderung auf die Emissionssituation von NOx/NO_2“, übermittelt an das BMUB mit E-Mail vom 10. April 2014 (Ebd., Bl. 35 f.).

[1814] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 41 Bl. 276, 285 ff.; Ordner 42, Bl. 1.

[1815] MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 55 (56), Ergebnisvermerk des BMUB (*Dr. Eberhardt*) zum „RDE-Fachgespräch Behörden und VDA am 24.04.2014“.

[1816] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 329 ff.

aufweisen, können mit RDE zukünftig nicht mehr weiter neu in Verkehr gebracht werden. Weiterhin muss RDE eine so weit als mögliche vollständige Optimierung des Motors, der zugehörigen Komponenten sowie der vorhandenen Abgasnachbehandlung erfordern.“[1817]

Zum finalen Konformitätsfaktor heißt es:

„Basierend auf den Vorgaben der Verordnung EG (Nr.) 715/2007 gelten die Euro-6-Grenzwerte (CF = 1) grundsätzlich sowohl für das Labor als auch für den Realbetrieb unter allen normalen Betriebsbedingungen. Gemäß Erwägungsgrund (6) des 1. Verordnungspaketes zu RDE sind jedoch Toleranzen und Reproduzierbarkeit des PEMS-Messverfahrens als Aufschläge bei der Festlegung der CF mit zu berücksichtigen.

Darüber hinaus signalisiert die Bundesregierung die Bereitschaft, ggf. über eine weitergehende Definition des moderaten Bereichs hinsichtlich bestimmter Parameter, z. B. Fahrdynamik oder kumulierte Höhenmeter, grundsätzlich zu diskutieren. Voraussetzung hierfür ist die Wirksamkeit der RDE-Maßnahmen unter allen relevanten Fahrbedingungen, insbesondere im innerstädtischen Bereich, sowie die damit erreichte kurzfristige Einhaltung der NO_2-Luftqualitätsgrenzwerte.“[1818]

Die VDA-Idee einer Trennung zwischen „*moderaten*“ und „*extremen*“ Testbedingungen wurde von den beteiligten Ressorts in der Folge weiter mit dem VDA erörtert, etwa bei einem Gespräch am 24. Juli 2015. Hierbei vertrat das BMVI die Auffassung, dass das Konzept ggf. bei der Prüfung der Regelkonformität bereits in Betrieb befindlicher Fahrzeuge zur Anwendung kommen könnte. Der Vertreter des BMUB äußerte hingegen Bedenken grundsätzlicher Art. Es sei fraglich, ob der Vorschlag mit dem Regelwerk, das die Einhaltung der Grenzwerte unter *„normalen Betriebsbedingungen“* einfordere, vereinbar sei. RDE müsse alles *„normale Fahren“* umfassen und hierfür strenge Emissionsbegrenzungen vorsehen. Ein *„NEFZ auf der Straße“* könne nicht mitgetragen werden. Bevor das VDA-Konzept weiter erörtert werden könne, müsse dieser zunächst dessen Wirksamkeit nachweisen.[1819] In den Unterlagen zur Vorbereitung eines Gesprächs von Staatssekretär *Flasbarth* mit dem VDA-Präsidenten *Wissmann* am 30. Juli 2015 werden diese Bedenken des BMUB näher erläutert:

„Die Bundesregierung hat in Abstimmung mit der Industrie den Ausschluss ‚extremer Betriebs- und Fahrbedingungen‘ bei RDE-Messfahrten stets im Rahmen der EU-Arbeiten unterstützt. Dies umfasst bislang Anforderungen zur geographischen Höhe ü. NN. sowie zu extremen Außentemperaturen. Die Bundesregierung hat weiterhin die KOM mehrfach aufgefordert, die derzeitigen Randbedingungen um weitere Parameter (u.a. zur Dynamik des Fahrverhaltens) zu ergänzen. Mit dem Ausschluss extremerer Bedingungen war jedoch gleichzeitig die Forderung nach strengen Emissionsgrenzwerten für den ganzen ‚normalen Betriebsbereich‘ verbunden.

*Das im Juni vorgestellte **neue VDA-Konzept** geht über diesen Ansatz jedoch weit hinaus und unterteilt nun auch den vereinbarten RDE-Kontrollbereich weiter. Dabei geht es darum, in einem bisher als ‚normales Fahren‘ angenommenen Bereich, einen weiteren Bereich einzuführen, in dem weniger strenge NOx-Anforderungen gelten. VDA behauptet, dass dies für die Erreichung der Immissionswerte ausreichen würde und man gleichzeitig das Einhalten der Grenzwerte im durchschnittlichen Betrieb einfacher sicherstellen könne.*

*Um über das VDA-Konzept diskutieren zu können, ist es zunächst notwendig, dass der **VDA zeigt, welche NOx-Emissionsminderungen und welche Verbesserung bei der NO_2-Luftqualität** mit dem **Konzept** im Vergleich zum bisherigen EU-Ansatz **erreichbar sind**. Die bislang hierzu von VDA vorgelegten ‚Kurzanalysen‘ für den Raum Stuttgart gehen von falschen Annahmen aus und lassen keinen belastbaren Schluss zu. Der **VDA hat** jedoch die kurzfristige Durchführung einer **Studie angekündigt**. Mit dem **Konzept des VDA** besteht jedoch die Gefahr,*

[1817] MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 333 ff., Position der Bundesregierung vom 24. Juni 2015 (Zitat auf Bl. 335).

[1818] Ebd., Bl. 335.

[1819] MAT A BMUB-2-1, Ordner 43, Bl. 330a (330b), Ergebnisvermerk des BMUB (Anführungszeichen im Original).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

*dass die **Emissionsminderungen deutlich geringer ausfallen können** als notwendig, da **viel ‚normales Fahren' ausgeklammert** würde.*

*Eine **aktive Unterstützung des VDA-Konzepts durch Deutschland** im Rahmen der politischen Verhandlungen **wäre kontraproduktiv**, schon allein, da dies seitens der EU-Kommission im Rahmen der NO_2-Vertragsverletzung gegen Deutschland eingesetzt würde. Ein solcher Vorschlag könnte allenfalls von der EU-Kommission eingebracht werden."*[1820]

In einer diesen Ausführungen vorangestellten Zusammenfassung der wichtigsten Gesprächspunkte heißt es:

*„Die **Automobilindustrie versucht**, der üblichen Dramaturgie folgend, **die Anforderungen möglichst zu verwässern und zu verzögern** […] weitere Einschränkungen des RDE-Anwendungsbereichs […] können mit Blick auf den notwendigen Schutz von Umwelt und Gesundheit **nicht mitgetragen werden. Es darf nicht dazu kommen, dass am Ende des RDE-Prozesses normales/übliches Fahren auf der Straße ausgeschlossen wird und nur weitgehend eingegrenzte und damit vorhersehbare Fahrten umfasst werden, auf die die Fahrzeughersteller ihre Fahrzeuge – wie heute auf den Zyklus - wieder einstellen können. Zunächst muss der VDA nachweisen, welche NOx-Minderungen mit seinem neuen Konzept – im Vergleich zum bisher auf EU-Ebene verfolgten Ansatz - überhaupt erreichbar sind.**"*[1821]

3. Diskussion der Transferfunktion

Inzwischen hatte der ACEA das Differenzierungskonzept *„moderate/extended"* um einen neuen Aspekt erweitert: eine Transferfunktion für den *Extended*-Bereich.[1822] Dieser wurde den Vertretern der Ressorts vom VDA im August 2015 in mehreren Gesprächen erläutert.[1823] Das entscheidende Merkmal dieses Ansatzes war hiernach, dass die im *Extended*- bzw. Extrembereich anzutreffenden Abweichungen vom normalen Fahrverhalten bzw. normalen Umweltbedingungen nicht durch einen stets gleichbleibenden fixen Aufschlag auf den Emissionsgrenzwert aufgefangen werden, sondern über einen flexiblen Aufschlag, der sich nach dem Maß der Abweichung vom moderaten Bereich richtet. Die Berechnung dieses flexiblen Aufschlages erfolge über eine mathematische Formel, eben die Transferfunktion, deren Entwicklung allerdings noch nicht abgeschlossen sei. Ihr Zweck sei es in erster Linie, eine bewusst verzerrte Fahrdynamik (zu aggressives oder zu „weiches" Fahren) abzufedern, welche in der Realität, statistisch gesehen, ohnehin kaum relevant sei.[1824]

Das BMVI war der Auffassung, dass *„[t]endenziell […] erkennbar [ist], dass die vorgestellte Methode im Hinblick auf Machbarkeit und Plausibilität den richtigen Weg vorzeichnet."*[1825]

Das BMUB blieb indes bei seiner skeptischen Haltung gegenüber dem ACEA/VDA-Konzept, zumal es befürchtete, dass eine Berücksichtigung der (noch nicht fertig entwickelten) Transferfunktion zu einer Verzögerung des gesamten RDE-Prozesses führen könnte. Außerdem war es der Auffassung, dass

„einige der von VDA eingeforderten Parameter bereits durch das beschlossene RDE-Regelwerk umfasst bzw. kompensiert seien, so bspw. die Masse. Andere seien hingegen umfassend im RDE-Kontext diskutiert und im Anschluss im Rahmen einer Kompromissfindung auf EU-Ebene bereits beschlossen worden". [1826]

Schließlich sei

[1820] MAT A BMUB-2-1, Ordner 43, Bl. 364 (365) (Hervorhebungen im Original).

[1821] Ebd., Bl. 364 (Hervorhebungen im Original).

[1822] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 40, Bl. 36 ff. (40).

[1823] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 43, Bl. 368 (420 ff.), 451 ff.; Ordner 44, Bl. 78 ff.; Bl. 89 ff., NOx-Workshop am 6. August 2015; Ordner 44, Bl. 32 ff., 69 ff., Telefonkonferenz am 18. August 2015; Ordner 44, Bl. 68, RDE-Hintergrundgespräch am 25. August 2015; Ordner 44, Bl. 89 ff., 123 f., UAL-Runde mit VDA am 27. August 2015; Ordner 44, Bl. 96 ff., Gespräch BMUB-StS *Flasbarth*/VDA-Präsident *Wissmann* am 2. September 2015.

[1824] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 78 (81 f.); Ordner 44, Bl. 96 (100); Ordner 46, Bl. 247 (251).

[1825] MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 78 (84), Niederschrift des NOx-Workshops am 6. August 2015.

[1826] Ebd., Bl. 82.

> *„[z]u der von VDA vorgeschlagenen Grenze zwischen ‚moderate' und ‚extended' […] bereits jetzt erkennbar, dass auch viele ‚moderate trips' dann mit einem höheren CF beaufschlagt würden, was nicht mit den RDE-Zielen vereinbar sei".* [1827]

Deshalb sei es essentiell, dass der VDA Studien vorlege, auf deren Grundlage bewertet werden könne,

> *„ob das Konzept der ‚Transferfunktion' im Hinblick auf die notwendigen Immissionsverbesserungen tragen könne."*[1828]

Das BMUB hegte damit ähnliche Bedenken, wie sie die NGO *„Transport and Environment"* (T&E) auf EU-Ebene artikulierte. Diese äußerte in einem Schreiben an den TCMV vom 4. September 2015[1829] ebenfalls die Befürchtung, dass das Aufgreifen des Konzepts der Transferfunktion zu einer Verzögerung des Rechtsetzungsprozesses führen würde. Außerdem widerspreche die Transferfunktion mit ihrer Orientierung am WLTP und damit am durchschnittlichen („*average*") Fahrverhalten grundlegenden Prinzipien der RDE-Gesetzgebung. Denn bei RDE gehe es nicht darum, reproduzierbare Messergebnisse zu erzielen. Auch sei „normales" Fahren keineswegs dasselbe wie „durchschnittliches" Fahren. Bei einer Implementierung der Transferfunktion würde letztlich eine dreifache Filterung von RDE-Tests im Dienste ihrer „Normalisierung" erfolgen: Erstens über die Randbedingungen,[1830] zweitens über die Datenbewertungsmethode[1831] und, drittens über die Transferfunktion. Die Folge wäre eine systematische partielle Nichterfassung von Realemissionen. Diese von T&E befürchtete Gefahr einer gewissermaßen Hypernormalisierung musste sich in ihren Augen noch dadurch vergrößern, dass Phänomene wie der Kaltstart oder die Regeneration des Partikelfilters zunächst aus den ersten beiden RDE-Paketen ausgeklammert worden waren und erst im dritten RDE-Paket Berücksichtigung finden sollten.[1832] Insoweit hatte T&E bereits in einem Schreiben an den TCMV vom 18. November 2014 darauf hingewiesen, dass es sich hierbei um durchaus „normale" emissionsrelevante Phänomene handele und dass, solange sie keine Berücksichtigung fänden, dem eigentlich mit einem Konformitätsfaktor von weniger als „1" Rechnung getragen werden müsse. [1833]

Allerdings ging der ACEA auch von einer relativ engen Auslegung des Begriffs der „normalen Betriebsbedingungen" in Art. 5 Abs. 1 der Grundverordnung aus. So übermittelte er dem TCMV ein Rechtsgutachten, in dem argumentiert wurde, dass der europäische Gesetzgeber bei der Festsetzung der Euro 5/6-Grenzwerte in der Grundverordnung den NEFZ als dazugehörige Testprozedur vor Augen gehabt habe. Die Festlegung einer wesentlich strengeren Testprozedur, wie z. B. RDE, könne daher zu einer nicht mehr von den Durchführungsbefugnissen der Kommission gedeckten *De-facto*-Verschärfung der Grenzwerte führen, wenn sie nicht durch Ausgleichsmaßnahmen, wie z. B. entsprechend großzügige Konformitätsfaktoren, abgefedert werde.[1834] Der ACEA bediente sich hier also desselben Argumentationsmusters wie später der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments in seinem Entschließungsantrag vom 14. Dezember 2015[1835] – nur mit entgegengesetzter Zielrichtung: Während der ACEA eine faktische Verschärfung der Grenzwerte durch eine zu strenge RDE-Testprozedur fürchtete, die durch großzügige Konformitätsfaktoren aufzufangen sei, fürchtete der EP-Umweltausschuss eine faktische Aufweichung der Grenzwerte aufgrund zu großzügiger Konformitätsfaktoren.

[1827] Ebd., Bl. 84.

[1828] Ebd.

[1829] MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 128 ff.

[1830] Siehe B. II. 6. e).

[1831] Vgl. Art. 3 Abs. 10 UAbs. 3 lit. d VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 2016/646. Während eine RDE-Fahrt außerhalb der Randbedingungen zur Ungültigkeit des Tests führt, geht es bei der Datenauswertungsmethode um eine nachträgliche „Normalisierung" der während der PEMS-Fahrt ermittelten Rohdaten, um so extreme Einflüsse zu egalisieren und die Zufälligkeit von PEMS-Tests einzuschränken (vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 14 [15]; MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 64, Bl. 282 ff. [285]).

[1832] Vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 36, Bl. 7; Ordner 38, Bl. 129 (130); Ordner 39, Bl. 316 (317); Ordner 41, Bl. 220; Anhang IIIA Nr. 5.5.2 und 9.6 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. VO (EU) Nr. 2016/646.

[1833] MAT A BMUB-2-1, Ordner 37, Bl. 105 ff.

[1834] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 64, Bl. 283 ff.; MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 186 (189, 191, 194, 199 f.), Van Beal & Bellis Memoranden vom 28. Mai 2014 und 28. Juli 2015.

[1835] Siehe II. 3. a).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In einer Gesprächsvorbereitungsunterlage des dritten involvierten Ressorts – des BMWi – vom 11. September 2015 findet sich folgender *„Kernsatz“*:

> *„Der aktuelle Vorschlag des VDA, in der RDE-VO eine ‚Transferfunktion‘ zu integrieren, sollte seitens BMWi aktiv unterstützt werden.“*[1836]

Laut dem von den beteiligten Ressorts mitgezeichneten Ergebnisprotokoll des BMVI zu einer Besprechung von BMVI, BMUB, BMWi auf Unterabteilungsleiterebene mit VDA-Vertretern wurde dem VDA am 27. August 2015 zunächst folgende Haltung der Bundesregierung zur Transferfunktion und zum zeitlichen Fortgang der RDE-Gesetzgebung mitgeteilt:

> *„Die Bundesregierung erläuterte, dass die vom VDA vorgeschlagene Neudefinition ‚normaler Betriebsbedingungen‘ in Verbindung mit einer so genannten ‚Transferfunktion‘ weiterhin geprüft wird. Der diesbezügliche fachliche Austausch zwischen Bundesregierung und VDA wird von beiden Seiten nach wie vor als sachlich und konstruktiv bewertet. Eine Unterstützung der VDA-Vorschläge kann aber letztendlich nur unter folgenden Voraussetzungen erfolgen:*
>
> *1) die Wirksamkeit der RDE-Maßnahmen wird über Luftqualitätssimulationen dargelegt,*
>
> *2) es darf zu keinen weiteren Verzögerungen bei der Verabschiedung des 2. RDE-Verordnungspaketes kommen.*
>
> *Die Bundesregierung betonte die Erwartung, dass eine Verabschiedung des 2. Verordnungspaketes spätestens bis Dezember 2015 erfolgt und dass der VDA dann das Datum September 2017 als ersten Termin für verbindliche RDE-Anforderungen für neue Fahrzeugtypen akzeptiert. Die Bundesregierung sieht den VDA in der Bringschuld und erwartet eine schnelle Bereitstellung der Wirksamkeitsnachweise sowie von Technologiefolgeabschätzungen. Mögliche Verzögerungen werden zu Lasten der Vorlaufzeit für die Industrie gehen. Die Bundesregierung wird sich weiter dafür einsetzen, dass der Beschluss schnellstmöglich, bis spätestens Ende 2015, erfolgt.*
>
> *Der VDA stimmte den Ausführungen der Bundesregierung zu, hob jedoch hervor, dass die verkürzte Vorlaufzeit für die Hersteller sehr ambitioniert ist. Der VDA sagte zu, die emissionsseitigen Berechnungen zu ihren Vorschlägen sowie die Technologiefolgeabschätzungen bis spätestens Ende September 2015 vorzulegen. Die Ergebnisse der immissionsseitigen Auswirkungen (AVlSO-Studie) sowie die Ausarbeitung der ‘Transferfunktion‘ (TU Graz) sollen möglichst bereits zwei Wochen vor dem aktuellen Zeitplan vorliegen, also bis Mitte Oktober.*
>
> *Die Bundesregierung sagte für die kommende Sitzung des Technischen Ausschuss ‚Kraftfahrzeuge‘ (TCMV) am 10.09.2015 zu, sich dafür einzusetzen, dass die Diskussion zur Erweiterung der RDE-Prozedur im Sinne der VDA-Vorschläge grundsätzlich offen gehalten wird. Das BMVI wird im Vorfeld die Positionen der wichtigen Mitgliedstaaten abfragen und zudem die EU-KOM bitten, die Terminfestlegung der weiteren TCMV-Sitzungen (insbesondere im Oktober und Dezember) möglichst flexibel an den Stand der Diskussionen anzupassen, um den Verhandlungsablauf zu optimieren und Verzögerungen zu vermeiden.“*[1837]

[1836] MAT A BMWi-2-1, Ordner 24, Bl. 142.

[1837] MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 123, BMVI-Ergebnisprotokoll vom 3. September 2015. Die Bedingungen für eine Unterstützung der Transferfunktion (keine Verzögerung, Wirksamkeitsnachweis) werden auch in den Sachstandsinformationen eines zwischen BMVI, BMWi und BMUB abgestimmten Ministersprechzettels für den Verkehrsministerrat vom 2. Oktober 2015 wiederholt, vgl. MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 49 (51).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Ressortabstimmung zum Vorschlag der Kommission vom 1. Oktober 2015

a) Erste Diskussionen zwischen den beteiligten Ressorts

Zu ersten Diskussionen zwischen den Ressorts über den am 2. Oktober 2015 übermittelten Kommissionsvorschlag zu den Konformitätsfaktoren (CF 1 = 1,6 ab 1.9.2017/1.9.2018; CF 2 = 1,1875[1838] ab 1.9.2019/1.9.2020) und zur Transferfunktion (verschiedene Optionen)[1839] kam es anlässlich der Abstimmung eines Sprechzettels für Minister *Dobrindt* für den Verkehrsministerrat am 8. Oktober 2015, bei dem unter „Sonstiges" auch über den Beratungsstand zu „RDE" im TCMV gesprochen werden sollte.

Das Bundesverkehrsministerium beabsichtigte, in seinen Entwurf vom 4. Oktober 2015 als Hintergrundinformation dem Minister mitzuteilen, dass die Bundesregierung zur Höhe der Konformitätsfaktoren noch keine abgestimmte Position habe, sich aber generell dahin gehend geäußert habe, dass der Übergangswert *„möglichst pragmatisch"* und der finale Wert „1" plus Messprozedurtoleranzen betragen solle. Zur Transferfunktion wollte das BMVI schreiben, dass diese von der Bundesregierung *„bislang nicht unterstützt"* werde, dass eine Unterstützung nur in Betracht komme, wenn die Wirksamkeit von RDE weiterhin gewährleistet sei und es zu keinen weiteren Verzögerungen komme, und dass der VDA insoweit noch keine Wirksamkeitsnachweise vorgelegt habe.[1840]

Das Bundesumweltministerium schlug daraufhin vor, statt *„möglichst pragmatisch" „möglichst ambitioniert und pragmatisch"* zu schreiben, und ferner, dass der Kommissionsvorschlag zu den Konformitätsfaktoren dem Ansatz der Bundesregierung *„Rechnung [trägt] und […] zu begrüßen [ist]."* Zur Transferfunktion wollte es lediglich schreiben, dass diese von der Bundesregierung *„nicht unterstützt"* werde; die vom BMVI formulierten Unterstützungsvoraussetzungen sollten gestrichen werden.[1841] Im Ministerstatement sollte dann ausdrücklich klargestellt werden, dass

> *„Deutschland […] sich mit Blick auf die von der Kommission skizzierten Szenarien für die sog. ‚Option A' aus[spricht], der RDE-Beschluss sollte also keine Elemente enthalten, die die Wirkung von RDE in Frage stellen könnten. Auch die sog. ‚Transferfunktion' wird vor diesem Hintergrund abgelehnt".* [1842]

Nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegenüber VW im September 2015 hatten sich die bereits bestehenden Zweifel des BMUB an dem Konzept der Transferfunktion nochmals verstärkt. So hieß es bereits in den „Sprechpunkten", die das BMUB für Staatssekretär *Flasbarth* für sein Gespräch mit BMVI-Staatssekretär *Odenwald* am 5. Oktober 2015 vorbereitet hatte:

> *„Die vom VDA geforderte sog. ‚Transferfunktion', also einer Funktion, die die Strenge des CF in Abhängigkeit von der Fahrdynamik ausweist, wurde in den EU-Diskussionen als kaum umsetzbar bezeichnet. Die KOM hat sie als mögliche Option im Vorschlag zwar aufgenommen, aber unter Vorbehalt gestellt. Mit Blick auf die derzeitigen VW-Diskussionen halte ich diese politisch für nicht haltbar. Sie sollte deshalb gestrichen werden."*[1843]

Der entsprechende Sprechpunkt zu den Konformitätsfaktoren lautet:

> *„Mit Blick auf die Strenge der compliance-Faktoren (CF), die die zulässige Abweichung vom Euro 6-Grenzwert in RDE definieren, kann der Vorschlag der EU-Kommission mitgetragen werden. Auch unsere nationalen Analysen haben gezeigt, dass die RDE-Messunsicherheiten im*

[1838] Dieser Wert wird in den Unterlagen der Ressorts meistens – gerundet – mit „1,2" angegeben.

[1839] Siehe zum Kommissionsvorschlag II. 2. cc).

[1840] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 74 (76).

[1841] Ebd.

[1842] Ebd., Bl. 79.

[1843] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 32 (34); ähnlich bereits Ordner 45, Bl. 228 (231), Hintergrundpapier vom 24. September 2015 für den Parlamentarischen Staatssekretär für die Aktuelle Stunde des Bundestages zum Thema „Haltung der Bundesregierung zu unzutreffenden Angaben beim Spritverbrauch und Schadstoffausstoß von PKW" am 25. September 2015; ebd., Bl. 253 (260), Vorbereitung der Parlamentarischen Staatssekretärin vom 28. September 2015 für die Sitzung des Bundestagsumweltausschusses am 30. September 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bereich von rd. 20% liegen, ein CF = 1.2 für die finale RDE-Stufe ist also angemessen. Dass die KOM für die 1. RDE-Stufe mit CF = 1.6 noch etwas mehr Spielraum zugestehen möchte, könnte im Rahmen eines Kompromisses mitgetragen werden.“[1844]

Bei der Formulierung dieser Sprechpunkte ging das BMUB allerdings davon aus, dass

„[a]ufgrund der Strenge des KOM-Vorschlags und der bisherigen ablehnenden Haltung des VDA zu strengen Vorschriften […] Widerstand bei BMVI und evtl. BMWi zu erwarten [ist]“.[1845]

Dass diese Prognose zutreffend war, zeigte sich bei der weiteren Abstimmung des Ministersprechzettels für den Verkehrsministerrat. Das BMVI bat das BMUB zu prüfen, ob es *„zunächst (vorbehaltlich der späteren Diskussion seiner Vorschläge auf Hausleitungsebene)“* die BMVI-Sprachregelung mittragen könne, um zumindest im Verkehrsministerrat Sprechfähigkeit zu erzielen. Eine auf Leitungsebene zwischen den Ressorts abgestimmte Stellungnahme zu den konkreten Kommissionsvorschlägen sei weder bis zum Verkehrsministerrat noch bis zur nächsten TCMV-Sitzung am 6. Oktober 2016 möglich. Die ursprünglich vom BMVI vorgesehenen Formulierungen hätten in der Sache unterstützt, ohne eine spätere Zustimmung zu den Kommissionsvorschlägen noch eine modifizierte Position vorwegzunehmen.[1846]

Daraufhin stellte das BMUB *„mit Blick auf das kurzfristige Erreichen einer abgestimmten Sprachregelung“* für die anstehende TCMV-Sitzung seine Änderungsvorschläge zunächst weitestgehend zurück, bat jedoch darum, kurzfristig eine Klärung zu den in Rede stehenden Aspekten herbeizuführen.[1847] Um *„kurzfristige Einleitung der Abstimmung zur dt. Position zu RDE unter Berücksichtigung der jüngsten Entwicklungen“*, damit waren die Manipulationsvorwürfe gegen VW gemeint, hatte das BMUB im Übrigen das BMVI bereits am 28. September 2015 gebeten.[1848] Zu den Änderungsvorschlägen, auf denen das BMUB beharrte und mit denen sich das BMVI auch einverstanden erklärte, gehörte die Beibehaltung der Formulierung *„ambitioniert und pragmatisch“* anstelle von nur *„pragmatisch“* sowie die Anfügung des Satzes, *„Im Rahmen der weiteren Abstimmungen sind aber die jüngsten Erkenntnisse im Kontext der VW-Manipulationsvorwürfe zu berücksichtigen“*, im Anschluss an die ursprünglichen Erläuterungen des BMVI zur Transferfunktion.[1849]

Zu dieser Fassung erklärte auch das Bundeswirtschaftsministerium sein Einverständnis, wies in seiner Zustimmungsmail aber – vorbehaltlich einer noch folgenden abschließenden Stellungnahme – auf folgende *„[v]orläufige Einschätzung“* eines Fachreferats zur Transferfunktion hin:

„EU-KOM hat doch die Transferfunktion integriert. BReg. sollte sich nicht an die Spitze der Bewegung setzen, um diese wieder aus dem Entwurf der EU-KOM zu entfernen. Zielführender könnte doch sein, dieses Zugeständnis der EU-KOM der Industrie vorzuhalten und von der Industrie einzufordern, dass sie die KOM-vorschläge mitsamt der Termine und Konformitätsfaktoren mitträgt. JRC ist ein Institut, dass Renomme [sic!] bei Industrie und KOM/Breg. aufweist.“[1850]

Dazu erklärte das Bundesverkehrsministerium:

„[W]ir werden uns im TCMV, gemäß aktueller Position der Bundesregierung, weder für die TF einsetzen, noch dagegen. So lange der VDA seiner gegenüber der Bundesregierung eingeräumten ‚Bringschuld‘ nicht nach gekommen [sic!] ist, ist leider keine Positionierung möglich.“[1851]

Das Ausmaß der Bedeutung der Transferfunktion für das Bundeswirtschaftsministerium wird in folgender Gesprächsvorbereitung aus dem Ressort vom 7. Oktober 2015 deutlich, wo es heißt:

[1844] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 34 f.

[1845] Ebd., Bl. 33.

[1846] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 64.

[1847] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 63.

[1848] MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 233 (234), Schreiben von BMUB-Abteilungsleiterin IG an BMVI-Abteilungsleiterin, nachrichtlich an BMWi-Abteilungsleiter.

[1849] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 66 (68).

[1850] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 55.

[1851] Ebd.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Unsere Kernpriorität muss der partielle Anpassungen [sic!] der Grenzwerte für dynamische, extreme Fahrbereiche (= Transferfunktion) gelten.“[1852]

b) Ressortgespräch am 9. Oktober 2015

Nach der 50. TCMV-Sitzung am 6. Oktober 2015, die im Wesentlichen der mündlichen Erläuterung des Kommissionsvorschlags sowie einem ersten Meinungsaustausch diente und in der Deutschland erneut an die Notwendigkeit einer Verabschiedung des zweiten RDE-Pakets bis Ende des Jahres erinnerte,[1853] fand am 9. Oktober 2015 ein Ressortgespräch auf Abteilungsleiterebene zum Thema RDE statt.[1854]

Laut einem Gesprächsvermerk des BMVI war dabei schon eine *„mögliche Kompromisslinie […] auf Fachebene“* festgelegt worden. Diese habe eine Unterstützung der von der Kommission vorgeschlagenen Anwendungstermine (2017/2018 und 2019/2020) vorgesehen, ferner eine Anhebung des von der Kommission vorgeschlagenen Übergangskonformitätsfaktors von 1,6 auf 1,9 sowie eine Anhebung des finalen Faktors von 1,2 auf 1,4. Darüber hinaus habe man sich auf die Aufnahme eines Prüfauftrags für die Transferfunktion in die Erwägungsgründe der Verordnung geeinigt, wobei sich das BMWi dafür ausgesprochen habe, zusätzlich eine *„wirkungslose ‚leere Hülle‘“* der Transferfunktion in die Verordnung aufzunehmen. Allerdings heißt es dann in dem Gesprächsvermerk, dass das BMUB, das *„sich in der Sitzung ebenfalls zu möglichen Kompromisslinien erklärt“* habe, im Nachgang schriftlich erklärt habe, dass es den KOM-Vorschlag *„vollumfänglich unterstützt und die Transferfunktion ablehnt.“*[1855]

In der Tat findet sich in den Akten eine E-Mail des BMUB, in der *„zur Arbeitserleichterung“* die *„BMUB-Position mit Blick auf das 2. RDE-Paket zur verabredeten Zusammenstellung des Positionspapiers“* übersandt wird, welche folgenden Inhalt hat:

- *„Unterstützung für KOM-Vorentwurf mit Blick auf Strenge und timing“*
- *„Keine Transferfunktion.“*[1856]

c) Neun-Punkte-Plan der Umweltministerin vom 14. Oktober 2015

Diese Haltung ihres Hauses bekräftigte die Umweltministerin öffentlich in einem Gastbeitrag in der Süddeutschen Zeitung vom 14. Oktober 2015. In dem Namensartikel, der die Überschrift *„Neun Punkte für bessere Luft in Städten und Ballungszentren“* trägt, äußert sie sich auch zur RDE-Gesetzgebung:

„Die EU-Kommission hat am 6. Oktober 2015 einen ersten Vorentwurf dazu vorgelegt. Danach sollen die realen Emissionen ab 2017 noch maximal um das 1,6-Fache oberhalb der festgesetzten Abgasgrenzwerte liegen dürfen, ab 2019 nur noch um das 1,2-Fache und damit im Bereich der Messunsicherheit des RDE-Verfahrens. Das wäre ein Riesenfortschritt, den wir dringend brauchen, um die Luftbelastungen durch den Autoverkehr in den Innenstädten deutlich zu reduzieren.“[1857]

d) Befassung des Bundeskanzleramtes im Oktober 2015

Da die Ressorts somit keine Einigung erzielen konnten, befasste sich das Bundeskanzleramt mit der Frage. In einer Vorlage für die Bundeskanzlerin vom 14. Oktober 2015 werden die unterschiedlichen Positionen der Ressorts nochmals folgendermaßen zusammengefasst:

[1852] MAT A BMWi-2-1, Ordner 24, Bl. 298; Unterstreichung im Original.

[1853] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 108 (116 f.); siehe II. 2. c). dd).

[1854] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 212.

[1855] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7353 .5-3-2, Ordner 75, Bl. 86.

[1856] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 211.

[1857] Siehe J. II.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„BMVI und BMWi haben sich aus St-Ebene als gemeinsame Position darauf verständigt für die DEU-Stellungnahme Zeitplan der KOM zu akzeptieren, halten aber die vorgeschlagenen Grenzwerte für nicht akzeptabel und plädieren als Zwischenwert 2017 für einen Faktor von 2,2 und in der Endstufe 2018 für einen Faktor von 1,4. Außerdem soll eneine [sic!] Transferregelung und EU-weit ein neues Typengenehmigungsverfahren entwickelt werden. BMUB akzeptiert diesen Vorschlag nicht: BM'in Hendricks hat in einer Presseveröffentlichung die Position der KOM deutlich unterstützt und Konformitätsfaktoren von 1,6 für 2017 und 1,2 für 2018 als ‚Riesenfortschritt' bezeichnet. Intern hat BMUB signalisiert das [sic!] auch BM'in Hendricks Faktoren von 1,9 und 1,4 akzeptieren könnte."*[1858]

Zwei Tage später, am 16. Oktober 2015, vermeldete das Kanzleramt, dass sich die drei Ressorts am 15. Oktober 2015, einen Tag vor Ablauf der von der Kommission gesetzten Frist, auf Staatssekretärsebene doch noch auf eine gemeinsame Position verständigt haben,[1859] nämlich die, welche dann am 16. Oktober 2015 an die Kommission übermittelt wurde[1860]. In der dementsprechend aktualisierten Kanzlerinnenvorlage heißt es nunmehr:

> *„**BMUB, BMWi und BMVI** haben sich am 15.10. auf St-Ebene als **gemeinsame Position** darauf verständigt für die DEU-Stellungnahme (Frist 16.10.) Zeitplan der KOM und den für die zweite Stufe vorgeschlagenen Konformitätsfaktor von 1,4 für das Jahr 2019/2020 zu akzeptieren. In der ersten Stufe 2017/2018 fordert DEU von der KOM Klärung der technischen Machbarkeit und Kriterien (Grenzwert in Stufe 1 müsse auf der Zeitschiene und für alle Fahrzeugtypen technisch machbar sein und gewährleisten, dass Diesel im Massenmarkt als Antriebsvariante erhalten bleibt). Außerdem haben sich die Ressorts darauf verständigt, dass sich **DEU für die Anwendung der sog. ‚Transferfunktion'** ausspricht. Zusätzlich solle das europäische Typgenehmigungsverfahren grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt werden."*[1861]

In der Vorlage wird außerdem die aktuelle Position des VDA und die zum Teil davon abweichende Auffassung einzelner Hersteller dargestellt:

> *„Position VDA: Erste Stufe nicht vor 2018, zweite Stufe nicht vor 2020 für Neuzulassungen, für alle Zulassungen jeweils ein Jahr später. Finaler Faktor in der zweiten Stufe: 1,5 (1+Messtoleranz von 05); in der ersten Stufe: Faktor größer 2,5. Zudem plädiert VDA für die Aufnahme einer sog. ‚Transferfunktion'. Dabei handelt es sich um eine weitergehende Differenzierung der normalen Betriebsbedingungen. Darunter versteht man alternative Messoptionen. Die konkrete Wahl zwischen den Optionen hat erhebliche Auswirkung darauf, ob unterschiedliche Fahrstile und Fahrsituationen realistisch abgebildet werden. Ein Fahrzeug, das z.B. in mehr als 98% der Fahrsituationen den Grenzwert erreicht oder unterschreitet, könnte dann in den verbleibenden 2 % oberhalb des Grenzwerts liegen.*
>
> *Zwischen Automobilindustrie jedoch Uneinigkeit: Ford sieht durch KOM-Vorschlag hohe Mehrkosten (+1000 € bei Fiesta) und Wirtschaftlichkeit von Dieselfahrzeugen in Gefahr und besteht auf höhere Grenzwerte und insbesondere auch auf ‚Transferfunktion'. BMW wie auch Daimler halten substantielle Transferfunktion für verzichtbar."*[1862]

[1858] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 138 (139).

[1859] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 142 (143).

[1860] Siehe II. 2. c). ee).

[1861] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 142 (143); Hervorhebungen im Original.

[1862] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 142 (143); Unterstreichung im Original. In der Vorlage vom 14. Oktober 2015 war an dieser Stelle noch die Position des VDA vor dem Abgasskandal wiedergegeben worden (1,8 und 3,3), die den Angaben oben bei 2. (1,8 und 3,5) im Wesentlichen entsprechen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. Abstimmungen und interne Einschätzungen mit Blick auf die 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015

Nachdem die deutsche Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag vom 1. Oktober 2015 am 16. Oktober versendet worden war, kam es zu weiteren internen Gesprächen und aktualisierten Lageeinschätzungen. Zum einen wurde ein neuer, die schriftlichen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten berücksichtigender Kommissionsvorschlag erwartet (und am 23. Oktober 2015 auch versandt), der Gegenstand der nächsten TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015 sein sollte. In dieser sollte endgültig über das zweite RDE-Paket Beschluss gefasst werden. Zum anderen ergab sich aus dem Umstand, dass in der schriftlichen Stellungnahme der Bundesregierung vom 16. Oktober darauf verzichtet worden war, für den Übergangskonformitätsfaktor einen konkreten Wert zu benennen, ein gewisser Verhandlungsspielraum für die anstehende TCMV-Sitzung.

a) Besprechung im Bundesumweltministerium vom 21. Oktober 2015

So fand bereits am 21. Oktober 2015 in Erwartung des neuen Kommissionsvorschlages im Bundesumweltministerium eine Besprechung des zuständigen Unterabteilungsleiters mit der Ministerin und Staatssekretär *Flasbarth* zum Thema RDE statt. In dem von Unterabteilungsleiter *Dr. Salomon* erstellten Ergebnisvermerk heißt es:

> *„Ich habe dargestellt, dass die KOM plane, am 28.10.2015 eine Abstimmung zu den Compliance-Faktoren und zu den Zeitpunkten des Inkrafttretens der Faktoren durchzuführen. Ein Vorschlag der KOM läge jedoch noch nicht vor, sei aber nach Auskunft einer Kollegin aus der KOM, DG Env, bis zum 22.10.2015 zu erwarten.*
>
> *An dem technischen Ausschuss, in dem die Abstimmung durchgeführt würde, wird der UAL-Kollege des BMVI als Federführer, sowie der UAL-Kollege des BMWi und ich teilnehmen. Zweck sei, in Abhängigkeit des [sic!] KOM-Vorschlags, der Diskussion im Ausschuss und dem daraus sich ergebenden Abstimmungsdokuments [sic!] notfalls noch eine Abstimmung unter den hauptsächlich betroffenen Ressorts herbeizuführen.*
>
> *Klar sei entsprechend der eingereichten schriftlichen D-Position der Faktor 1,4 für die zweite Stufe. Für die erste Stufe hat D einen Faktor zwischen 1,6 und 2,2 genannt, wobei der im ersten (informellen) Vorschlagsentwurf der KOM genannte Faktor von 1,6 moderat angehoben werden soll. Entsprechend der bislang vorgegeben Linie durch Frau BM'in und St Flasbarth beabsichtige ich keinen [sic!] Kompromiss und Abstimmungsdokument zuzustimmen, wenn der Faktor für die erste Stufe nicht unter 2 läge. Frau BM'in hat diese Linie auf Nachfrage von St Flasbarth nochmals bestätigt. St Flasbarth will St Machnig (BMWi) anrufen, damit zwischen den beiden A-Ressorts kein Konflikt in Hinblick auf die Abstimmung entstehe.“*[1863]

b) Lageeinschätzung des Bundesverkehrsministeriums am 22. Oktober 2015

Am 22. Oktober 2015 wertete das Bundesverkehrsministerium die bei der Kommission im Vorfeld der 51. TCMV-Sitzung eingegangenen Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zum Kommissionsvorschlag vom 6. Oktober 2015 aus und kam zu folgender Einschätzung:

> *„Das Gesamtbild der Rückmeldungen ist sehr heterogen. Selbst Mitgliedstaaten, in denen Automobilindustrie ansässig ist, sind aktuell in ihren Positionen uneins. Ein Trend lässt sich lediglich dahingehend erkennen, dass der KOM-Vorschlag (basierend auf dem Entwurf vom TCMV am 06.10.2015) von vielen Mitgliedstaaten nicht ohne Anpassungen akzeptiert wird. Die Möglichkeit einer Mehrheitsfindung, basierend auf der deutschen Position, muss in Einzelgesprächen mit den Mitgliedstaaten eruiert werden.“*[1864]

[1863] MAT A BMUB-2-1, Ordner 47, Bl. 219.

[1864] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7353.5-3-2, Ordner 75, Bl. 226.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

c) Ressortgespräch mit dem Verband der Automobilindustrie am 26. Oktober 2015

Am 26. Oktober 2015 fand auf Staatssekretärsebene ein Gespräch zwischen BMVI, BMUB und BMWi zum Thema RDE statt, an dem auch VDA-Präsident *Wissmann* teilnahm.[1865]

Inzwischen, am 23. Oktober, hatte die Kommission den erwarteten neuen Vorschlag vorgelegt, der allerdings, was die Konformitätsfaktoren anging, weiterhin dem vom 1. Oktober entsprach (CF 1 = 1,6 ab 1.9.2017/1.9.2018; CF 2 = 1,2 ab 1.9.2019/1.9.2020). Lediglich bei der Transferfunktion, zu der im ersten Vorschlag noch zwei Optionen zur Auswahl gestellt worden waren, hatte die Kommission sich inzwischen festgelegt. Die Transferfunktion sollte nur noch als künftige denkbare Regelungsoption in den Erwägungsgründen genannt werden. Die Option, sie als „Platzhalter" in den Regelungstext selbst aufzunehmen (Option C), war ebenso weggefallen wie die, sie überhaupt nicht zu berücksichtigen (Option A).[1866]

Was bei der Staatssekretärsrunde besprochen wurde, lässt sich den Akten nicht entnehmen. Eine Vorbereitungsunterlage des BMUB vom 24. Oktober 2015 gibt jedoch Auskunft über die Position des Bundesumweltministeriums sowie über dessen Einschätzung der Verhandlungssituation zum damaligen Zeitpunkt. So wird die Befürchtung geäußert, dass es zu einer Verzögerung der Abstimmung über das zweite RDE-Paket kommen könnte:

> *„VDA, ggf. aber auch BMVI und BMWi könnten darauf drängen, dass sich DE aufgrund der ‚so kurzfristigen Vorlage einer so wichtigen Verordnung' für eine Verschiebung der RDE-Abstimmung im TCMV ausspricht. Das sollte abgelehnt werden […] Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass auf Druck der Industrie eine Verschiebung von anderen Mitgliedsstaaten gefordert werden wird."*[1867]

Zum Übergangskonformitätsfaktor, den die Kommission vorschlug, auf „1,6" festzusetzen, und bei dem sich das BMUB am 21. Oktober vorgenommen hatte, nur einem Wert von „unter 2" zuzustimmen, heißt es in der Vorlage:

> *„Die DE Position zu RDE vom 16.10.2015 sieht für die 1. CF-Stufe noch eine Spannbreite 1.6-2.2 vor. Aufgrund der bisherigen Position der Mitgliedstaaten (MS) zur 1. Stufe (überwiegend zwischen 1.9-2.5) ist nicht von einer mehrheitlichen Zustimmung der MS zu einem CF von 1.6 auszugehen. Ein Faktor um 2 könnte ggf. mehrheitsfähig sein."*[1868]

Sodann werden die vom VDA vorgetragenen oder erwarteten Argumente für einen höheren Übergangskonformitätsfaktor – der VDA wollte laut Einschätzung des Bundeskanzleramts vom 16. Oktober 2015[1869] einen Faktor von „über 2,5" – zurückgewiesen bzw. in Zweifel gezogen:

> *„Die vom VDA übersandte ‚Analyse' zur Anzahl der Fahrzeuge, die durch die 1. CF-Stufe ‚vom Markt verschwinden würden', ist als nicht belastbar anzusehen, da sie von falschen Annahmen ausgeht und Verbesserungsmöglichkeiten bei Fahrzeugen nicht berücksichtigt. Der VDA dürfte weiter argumentieren, dass eine ‚so strenge' 1. Stufe zum ‚Verlust von Arbeitsplätzen in DE' führt. Dies kann fachlich nicht beurteilt werden. In der Vergangenheit wurde jedoch oft in dieser Weise argumentiert (bspw. bei der Einführung des Katalysators oder des Dieselpartikelfilters sowie im Rahmen der CO2-Verhandlungen), bislang hat sich dies noch nie bewahrheitet; das Gegenteil war der Fall, da Umweltanforderungen stets auch Innovationstreiber waren und sind. Von größerer Bedeutung dürfte hingegen der derzeitige Vertrauensverlust des Diesels durch die zu hohen Realemissionen und den ‚VW-Skandal' sein, dem durch RDE entgegengewirkt werden sollte."*[1870]

In Bezug auf die Höhe des finalen Konformitätsfaktors kommt die Vorlage zu folgender Einschätzung:

[1865] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 ff.

[1866] Siehe II. 2. c). cc).

[1867] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 ff.

[1868] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 (20).

[1869] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 142 (143); siehe 4. d).

[1870] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 (20).

„Auch die 2. Stufe der CF =1.2 dürfte dem VDA zu streng sein. Der KOM-Vorschlag berücksichtigt hier die durchschnittlichen RDE-Messunsicherheiten von rd. 20% beim RDE-Test. Diese bestätigt auch der VDA. Der von DE als Kompromiss vorgeschlagene CF von 1.4 berücksichtigt hingegen bereits die von der KOM ermittelten größten RDE-Messunsicherheiten. Ein höherer CF als 1,4 wäre fachlich nicht mehr begründbar.“[1871]

Zu den von der Kommission vorgeschlagenen und von Deutschland unterstützten Anwendungsdaten für die Konformitätsfaktoren (September 2017/2018 bzw. September 2019/2020) heißt es:

„DE unterstützt den KOM-Vorschlag zum RDE-timing. In 2007 wurden die Euro 6-Grenzwerte beschlossen, seit 2011 laufen die RDE-Arbeiten. Die Vorlaufzeit für die Industrie zur Einhaltung der Euro 6-Grenzwerte in der Realität ist deshalb als ausreichend anzusehen. Die CF werden zudem in 2 Stufen eingeführt, um der Industrie den Übergang zu erleichtern. Der VDA sowie einige MS fordern jedoch weitere Verschiebungen, insbesondere der 1. CF-Stufe.“[1872]

Schließlich geht die Vorlage auch auf die Transferfunktion ein:

„Die KOM trägt der ablehnenden/zurückhaltenden Haltung vieler MS und NGOs zur TF Rechnung und berücksichtigt die TF nur in Erwägungsgrund (12). Sie entspricht damit auch der DE Position ‚Option C‘, die TF zu einem späteren Zeitpunkt zu diskutieren und ggf. einzuführen. Dies ist zielführend, da die TF zunächst noch entwickelt und unabhängig überprüft werden muss, bevor über eine Übernahme in das Regelwerk überhaupt beraten werden kann. Dies wird noch Monate dauern. Der VDA räumt der TF ‚höchste Priorität‘ ein und dürfte einen Erwägungsgrund als zu wenig ansehen.

Aber auch die Studie des VDA zu immissionsseitigen Auswirkungen der TF ist noch nicht abgeschlossen; erste Zwischenergebnisse werden derzeit geprüft. Ob die TF umwelt- und industriepolitischen Anliegen gerecht werden kann, wird sich erst am Ende des Prozesses zeigen. Eine Aufweichung von RDE durch eine TF, deren Auswirkungen man nicht kennt (‚black box‘), ist abzulehnen; sie würde RDE – und damit auch den Diesel – politisch beschädigen.“[1873]

6. Interessenvertretung in Bezug auf das zweite RDE-Paket

Im Vorfeld der für das zweite RDE-Paket entscheidenden TCMV-Sitzungen am 6. und 28. Oktober 2015 wurde der Meinungsaustausch von Vertretern der Automobilindustrie und Umweltverbände intensiviert.

a) Verband der Automobilindustrie

Der VDA stand, wie sich bereits aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, während des gesamten RDE-Prozesses in Kontakt mit den zuständigen Ressorts. Seine Positionen wurden zur Kenntnis genommen und bei der Entscheidungsfindung der Bundesregierung berücksichtigt. Dies zeigen etwa die beiden RDE-Vorlagen für die Bundeskanzlerin vom 14. und 16. Oktober 2015, aus denen sich z. B. auch ergibt, dass der VDA seine Erwartungen nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 zurückgeschraubt hatte. Hiernach hatte er vor dem Abgasskandal einen Übergangskonformitätsfaktor von 3,3 und einen finalen Faktor von 1,8 gefordert, während nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe nur noch 2,5 und 1,5 gefordert wurden.[1874]

Im Hinblick auf eine seiner zentralen Forderungen, die Aufnahme einer Transferfunktion, bemühte er sich, seiner in der in der Ressortbesprechung vom 27. August 2015 vereinbarten *„Bringschuld“*[1875] nachzukommen

[1871] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 (20).

[1872] MAT A BMUB-2-1,Ordner 48, Bl. 19 (20).

[1873] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 (20 f.).

[1874] Vgl. MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 138 (139); 142 (143).

[1875] Siehe III. 3.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Nachweise dafür zu liefern, dass eine Transferfunktion sich nicht nachteilig auf das Immissionsschutzniveau auswirken würde. Er legte hierfür am 15. Oktober 2015 erste Zwischenergebnisse einer von ihm in Auftrag gegebenen Luftqualitätsstudie vor, aus der sich seiner Auffassung nach ergab, dass die *„Transferfunktion keinen negativen Einfluss auf die Luftqualität hat“*.[1876] Außerdem leitete er aus der Studie die Prognose ab, dass sich auch bei den vom ACEA (und ursprünglich auch vom VDA) geforderten Mindestkonformitätsfaktoren von 3,3 und 1,8 *„mit RDE […] die Emissionen an allen Messstationen dank der breiten Einführung von Euro 6 innerhalb der nächsten 10 Jahren in etwa halbieren“* werden.[1877] In einer ergänzenden E-Mail vom 20. Oktober 2015 präzisierte er dies dahin gehend, dass

> *“[g]enerell […] davon ausgegangen werden kann, das die Anzahl der Messstellenüberschreitungen in den kommenden 5 Jahren in etwa halbiert wird. […] Innerhalb der nächsten 15 Jahre wird das verbleibende Luftqualitätsproblem durch Euro 6 und RDE weitestgehend gelöst. […] Die Transferfunktion hat praktisch keinen Einfluss auf die Überschreitungszahlen“.*[1878]

Im Rahmen der Erarbeitung der Luftqualitätsstudie hatte der VDA bei einer Telefonkonferenz mit UBA- und BASt-Mitarbeitern am 25. September 2015 den Gedanken eines *„engineering safety margin“* in die Überlegungen eingebracht. Gemeint war, dass davon ausgegangen werden müsse, dass der Hersteller bei der Entwicklung von Abgasnachbehandlungssystemen einen gewissen Sicherheitsabstand einplane, um sicherzustellen, dass das System auf jeden Fall die Grenzwerte einhalte. Dem sei bei der Prognostizierung der Luftqualitätsentwicklung aufgrund von RDE und Euro 6 Rechnung zu tragen. Dieser Sicherheitsabstand liege *„erfahrungsgemäß bei 20-30%*“. Um *„sich nicht angreifbar zu machen“,* werde jedoch empfohlen, diesen *„eher konservativ (kleiner)“* mit 15 Prozent anzusetzen.[1879] Das BMUB wies diesen Ansatz am 29. September 2015 zurück:

> *„Mit Blick auf jüngste Entwicklungen möchte ich Ihnen mitteilen, dass BMUB einen ‚Sicherheitsabstand‘, der nicht durch das Regelwerk vorgegeben ist und damit eingefordert werden kann, nicht mittragen kann. Es mögen gewisse Gründe dafür sprechen, dass Hersteller einen solchen Sicherheitsabstand im Grundsatz einplanen könnten, die Erfahrungen der jüngsten Zeit sprechen hier jedoch eine andere Sprache und dürften dieser positiven Grundannahme entgegen stehen [sic!].“*[1880]

Daraufhin wurde der Sicherheitsabstand auf *„0 % gesetzt.“*[1881]

Am 20. Oktober 2015 setzte sich der VDA mit dem Kommissionsvorschlag vom 1. Oktober 2015 auseinander. Darin[1882] hatte die Kommission einen Übergangskonformitätsfaktor in Höhe von 1,6 vorgeschlagen unter der Annahme, dass bei einen Konformitätsfaktor von 1,6 bis 2,2 (nur) zehn Prozent der aktuellen Dieselfahrzeugtypen ab September 2018 vom Markt ausgeschlossen wären. Diese Analyse, die auf einer Studie des JRC sowie Auskünften des europäischen Katalysatorherstellerverbandes und eines Großzulieferers beruhten, stellte der VDA in Frage:

> *„Wir haben nun nach einigen Hinweisen aus den Mitgliedsfirmen und -Staaten [sic!] die JRC-Studie auswerten können. Es zeigt sich ein deutlich anderes Bild [sic!] als der KOM Vorschlag von 1. Oktober zeichnet. […] Selbst bei einer unrealistisch großen Emissionsreduzierung aller Modelle um die Hälfte bis 2018 würde ein CF von 1,6 noch 56% ausschließen.*
>
> *Es zeigt sich also ein deutlich anderes Bild [sic!] als der KOM Vorschlag von 1. Oktober darstellt. Nach Rechengang der KOM mit korrekten Werten ergäbe sich ein CF von 2,2-3,3 für Stufe 1.“*[1883]

[1876] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 313.

[1877] Ebd.

[1878] MAT A BMUB-2-1, Ordner 47, Bl. 176.

[1879] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 46.

[1880] Ebd., Bl. 45.

[1881] Ebd., Bl. 43 f.

[1882] Siehe II. 2. c). cc).

[1883] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 189 (190 f.).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Diese, unter anderem auch direkt an Verkehrsstaatssekretär *Odenwald* übermittelte Einschätzung,[1884] bewertete das Bundesumweltministerium folgendermaßen:

> *„Kernpunkt ist, dass VDA hier ganz gezielt die falsche Grafik der KOM und damit die falsche Datenbasis wählt. ZB werden so auch Fahrzeuge berücksichtigt, die gar keine NOx-Abgasreinigung haben und somit ohnehin nicht zukunftsfähig wären. Des Weiteren werden in der gewählten Grafik kurzfristig mögliche Verbesserungen der Fahrzeuge mit Abgasnachbehandlung nicht berücksichtigt.*
>
> *Für mich ist das eine gezielte Irreführung!“*[1885]

In der bereits[1886] zitierten Staatssekretärsvorlage vom 24. Oktober 2015 zur Vorbereitung eines Gesprächs mit dem VDA-Präsidenten wiederholt das BMUB seine Kritik an der VDA-Argumentation:

> *„Die vom VDA übersandte ‚Analyse‘ zur Anzahl der Fahrzeuge, die durch die 1. CF-Stufe ‚vom Markt verschwinden würden‘, ist als nicht belastbar anzusehen, da sie von falschen Annahmen ausgeht und Verbesserungsmöglichkeiten bei Fahrzeugen nicht berücksichtigt.“*[1887]

b) Einzelne Unternehmen

Wie die RDE-Vorlagen des Bundeskanzleramtes vom 14. und 16. Oktober 2015 zeigen, befasste sich die Regierung nicht nur mit der Position des VDA, sondern auch mit ggf. davon abweichende Meinungen einzelner Hersteller. Dort heißt es nach der Darstellung der VDA-Position:

> *„Zwischen Automobilindustrie jedoch Uneinigkeit: Ford sieht durch KOM-Vorschlag hohe Mehrkosten (+1000 € bei Fiesta) und Wirtschaftlichkeit von Dieselfahrzeugen in Gefahr und besteht auf höhere Grenzwerte [sic!] und insbesondere auch auf ‚Transferfunktion‘. BMW wie auch Daimler halten substantielle Transferfunktion für verzichtbar.“*[1888]

Diese Unternehmen hatten sich im Vorfeld mit ihren Vorstellungen zur RDE-Gesetzgebung an die Bundesregierung gewandt.

aa) Daimler AG

So ist ein Schreiben des Vorstandsmitglieds der Daimler AG Prof. *Dr. Weber* vom 15. Oktober 2015 an den Bundesverkehrsminister aktenkundig, in dem er unter Hinweis auf eine *„tiefere Analyse durch den VDA“* vorträgt, dass die von der Kommission für ihre Konformitätsfaktorenvorschläge gegebene *„Begründung in weiten Teilen nicht nachvollzogen werden kann, bzw. in einzelnen Fällen als inkorrekt angesehen werden muss.“* Das von der Kommission vorgeschlagene *„Timing“* (2017/2018, 2019/2020) stelle den *„denkbar kürzesten Zeitraum dar*“, sodass man vorschlage, zumindest die Anlaufphase um ein Jahr zu strecken. Die Transferfunktion halte man für sinnvoll.[1889]

Bereits zuvor, am 13. Oktober 2015, hatte sich der Leiter der Abteilung Politik und Außenbeziehungen der Daimler AG, *Eckard von Klaeden*, unter Nutzung von dessen privater E-Mail-Adresse an Verkehrsstaatssekretär *Odenwald* gewandt. Neben einigen Vorschlägen zu den Randbedingungen und der Höhe der Konformitätsfaktoren übermittelte er ihm auch ein Papier, das „*unsere Standorte in Europa und die jeweiligen Regierungen beinhalte[t], mit denen wir in Kontakt sind“*. Ferner heißt es in der E-Mail:

[1884] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 75, Bl. 188, E-Mail vom 20. Oktober 2015.

[1885] Ebd., Bl. 189.

[1886] Siehe 5. c).

[1887] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 19 (20).

[1888] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 138 (139); 142 (143).

[1889] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 75, Bl. 191.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Wir sind morgen zum kurzen Telefonat verabredet. Soll ich die Unterlagen auch an StS Machnig schicken und ggf. auch an die AL Luft und Roller im Bundeskanzleramt? Ich folge Ihrer taktischen Empfehlung.“*[1890]

In seiner Zeugenvernehmung durch den Untersuchungsausschuss hat der Zeuge *von Klaeden* hierzu Folgendes erklärt:

> *„Der Presse habe ich entnommen, dass einzelne E-Mails die Aufmerksamkeit im Ausschuss gefunden haben, weil sie an einen nicht dienstlichen Account von Staatssekretär Odenwald geschickt wurden. Dazu Folgendes: Die Übermittlung unserer Positionen erfolgt grundsätzlich an die betreffenden Ministerien bzw. Behörden. Nach meiner Erinnerung war es nach Telefonaten aus technischen Gründen notwendig, einzelne E-Mails an diese mir benannte Adresse zu versenden. Dabei handelte es sich um Themen, die auch anderweitig Gegenstand der Kommunikation mit dem Ministerium waren.*
>
> *Wie Sie aus den von uns eingereichten Unterlagen ersehen können, erfolgt die Kommunikation durch die Übersendung von Verbandspositionen, eigenen Unternehmenspositionen oder aber auch in Form von Diskussionspapieren, die auch als Non-Paper bezeichnet werden. Dabei kann es sich zum Beispiel um noch nicht im Verband abgestimmte und deshalb nicht verbindliche Konzepte, die dann den aktuellen Diskussionsstand abbilden, handeln. Dies ist gängige Praxis. Das in den Medien zitierte Papier gab den aktuellen Diskussionsstand verschiedener Hersteller wieder. Die Problematik auf die [sic!] Nutzlast bei leichten Transportern habe ich Ihnen gerade in dem Beispiel erläutert. Im Kern ging es um leichte Nutzfahrzeuge, die nach unserer Auffassung einer gegenüber Pkw spezifischen Behandlung bedürfen, die ihr Gewicht und die Art der kommerziellen Nutzung berücksichtigt. Die gleiche Thematik wurde bereits in einem Schreiben vom 15. Juni 2015 behandelt. Auch dieses Schreiben und die Antwort von Staatssekretär Odenwald vom 29. Juni 2015 liegen Ihnen vor. Es handelt sich also um Argumente, die auch auf andere Weise Eingang in die Unterlagen der Bundesregierung gefunden haben.“*[1891]

bb) Ford-Werke GmbH

Ebenfalls am 13. Oktober 2015 schrieb das für Europa- und Regierungsangelegenheiten sowie Umweltpolitik zuständige Mitglied der Geschäftsführung der Ford-Werke GmbH eine E-Mail zum Thema „RDE-Gesetzgebung“ an das Bundeskanzleramt, in der es unter anderem hieß;

> *„Das ist bei uns das Topthema und könnte zu einem Jobkiller werden. Wichtig ist hier, daß die Bundesregierung eine gemeinsame, industriefreundlichere Position einnimmt, die dann in Brüssel auch vorgetragen werden kann, damit andere Mitgliedsstaaten hier folgen können. Leider blockiert das BMUB eine vernünftige Positionierung, die BMVI (federführend) und BMWI anstreben. Gerne würde Herr Mattes auch mit Herrn Altmaier dringend dazu telefonieren.“*[1892]

Im Anhang der E-Mail findet sich ein *„non-paper“*, welches vor einer *„Überreaktion, die in Gesetzgebung mündet, die ganze Produktionsstandorte und Fahrzeugmodelle gefährdet“*, warnt. Der finale Konformitätsfaktor sollte nicht vor 2020/2021 anwendbar sein, und das *„Konzept einer Transfer Funktion gilt es unbedingt zu unterstützen (Option C im Kommissionsvorschlag).“* Denn:

> *„Der derzeitige Regulierungsentwurf zwingt zu einer Reduzierung des Anteils auf 30% und einer gleichzeitigen Überarbeitung (re-engineering) existierender und geplanter Produkte hinzu [sic!] Harnstoff (UREA) basierenden Systemen. […] Insgesamt sehen wir, über unsere komplette Produktpalette, einen Verlust von rund 400.000 Einheiten (Diesel-Motoren) sowie einen finanziellen Verlust von bis zu 1,7 Milliarden Dollar.“*[1893]

[1890] MAT A Odenwald, Ordner 1, Bl. 37 f.

[1891] *Von Klaeden*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 176 f.

[1892] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 105.

[1893] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 107 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

cc) BMW Group

Bereits am 9. Oktober 2015 hatte der Leiter für Politik und Außenbeziehungen der BMW Group dem Kanzleramt per E-Mail eine Übersicht mit dem Titel *„Leitplanken für Kompromiss“* übermittelt, das sich für eine Verankerung des Prinzips der Transferfunktion im zweiten RDE-Paket und deren spätere Ausgestaltung bis Sommer 2016 ausspricht. Ferner wird, sofern es keine höheren Konformitätsfaktoren gebe, für eine Verschiebung der Anwendungsdaten um ein Jahr plädiert (außer beim Übergangsfaktor für neue Typen). Beim Übergangsfaktor liege die *„rote Linie“* bei 2,4, beim finalen Faktor bei 1,5.[1894]

Am 22. Oktober 2015 übermittelte der Politikleiter der BMW Group eine weitere E-Mail an das Kanzleramt, in der er sich aus verschiedenen Gründen dafür ausspricht, Autos mit Benzinmotoren zunächst von der Partikelkontrolle mittels RDE-Tests auszunehmen.[1895] Hierzu bemerkte der zuständige Bearbeiter des BMVI, der Zeuge *Redmann*, an den die E-Mail der BMW Group weitergeleitet worden war, in einer E-Mail an seinen Unterabteilungsleiter Folgendes:

> *„So langsam werde ich echt sauer...*
>
> *Die Bundesregierung hat der massiv vom VDA lobbyierten 2-stufigen Einführung der Grenzwerte für die Partikelanzahl von Ottodirekteinspritzern Ende 2011 nur zugestimmt unter der Voraussetzung, dass die Partikelanzahl dieser Fahrzeuge so schnell wie möglich in die zukünftige Kontrolle der Realemissionen einbezogen wird, siehe Anlage. Es stand begründet zu befürchten, dass die Hersteller sonst innermotorische Lösungen anstreben, die dann nur zur Grenzwerterfüllung im Labor ausreichen.*
>
> *Die entsprechende Messmethode für RDE ist leider noch nicht ausgearbeitet, die Einführung soll im 3. RDE-Paket in 2016 erfolgen. Wir haben sogar zurückgestellt, für die Übergangszeit eine Alternativüberprüfung zu fordern (zusätzlicher Labortest). Dass die Industrie jetzt kommt und hier auch weiteren Aufschub will, ist gelinde gesagt, eine Unverschämtheit!“*[1896]

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss ist der Zeuge gefragt worden, weshalb sich in den Akten keine weiteren Unterlagen zu diesem Vorgang fänden. Hierzu hat er erklärt:

> *„Also, es war ja kein Vorgang initiiert, wo irgendein Schriftwechsel von mir erforderlich gewesen wäre. Also, wir waren nicht zu einem Antwortschreiben zum Beispiel aufgefordert bei diesem Vorgang, den Sie hier zitieren. Insofern musste da auch nichts weiter veraktet werden. Das, was ich damals – zumindest soweit ich mich erinnere - in dieser Mail an Herrn Zielke niedergelegt habe, war die Auffassung, die wir als Ressort oder auch als Bundesregierung im Laufe des Prozesses eingenommen hatten. Den Sachstand habe ich meinem Unterabteilungsleiter geschildert. Es gab keine Rückmeldung, weder positiv noch negativ vonseiten meines Unterabteilungsleiters. Insofern war der Vorgang damals für mich erledigt, also es musste kein Antwortschreiben erstellt werden.“*[1897]

dd) Robert Bosch GmbH

Am 12. Oktober und am 27. Oktober 2015 wandte sich die Robert Bosch GmbH an das Bundesumweltministerium.[1898] Sie kritisierte unter Bezugnahme auf eine eigene technologische Einschätzung und erste Marktabschätzung die von der Kommission vorgeschlagenen Konformitätsfaktoren und begrüßte *„die umsichtige Position der Bundesregierung, wie sie in Brüssel eingereicht wurde“*. Selbst mit einem modifizierten NOx-Speicherkatalysator könne der RDE-Test mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Übergangskonformitätsfaktor von 1,6 nicht bestanden werden. Derzeit seien aber rund 60 Prozent der in der EU verkauften Diesel-Pkw mit

---

[1894] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 103 f.

[1895] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 75, Bl. 211.

[1896] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 75, Bl. 213.

[1897] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 124.

[1898] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 257 ff.; Ordner 48, Bl. 76.

einen NOx-Speicherkatalysator ausgestattet, nicht, wie die Kommission unverständlicherweise annehme, nur 30 Prozent. SCR-Systeme mit Harnstoff-Einspritzung könnten die von der Kommission vorgeschlagenen niedrigen Konformitätsfaktoren zwar erreichen, eine schnelle Umstellung auf SCR bis 2017/2018 müsse angesichts der nötig werdenden Bauteile aber als unrealistisch eingestuft werden. Sollte der Kommissionsvorschlag für die erste Stufe bestätigt werden, könnten daher wahrscheinlich in den „*mini cars*“ und „*small cars*“ Segmenten keine Diesel mehr angeboten werden. Zu rechnen wären mit deutlich mehr als einer Million Fahrzeugen pro Jahr, bei denen der Diesel keine Berücksichtigung mehr fände.[1899]

Die Bosch GmbH stand schon vorher im fachlichen Austausch mit den an der RDE-Gesetzgebung beteiligten Ressorts und wurde um ihre fachliche Einschätzung zu NOx-Abgasminderungstechnik und darauf abgestimmten Konformitätsfaktoren gebeten. Dabei zeigte sich, dass man sich verschiedener Interessenlagen der Ressorts durchaus bewusst war. Als Beispiel hierfür kann eine firmeninterne E-Mail vom 19. August 2015 gelten. In dieser teilt ein Bosch-Mitarbeiter, der mit den für RDE-Angelegenheiten zuständigen Mitarbeitern des Bundeswirtschaftsministeriums (*Bänsch*) und des Bundesumweltministeriums (*Dr. Eberhardt*) in Kontakt steht, einem Kollegen zunächst mit, dass Herr *Bänsch* ihn vor dem Hintergrund der ICCT-Ergebnisse zur aktuellen NOx-Entwicklung bei Diesel-Pkw befragt habe, worauf er ihm bestätigt habe, dass

> *„wir das ICCT-Gesamtbild (nicht einzelne Ergebnisse) leider für richtig halten müssen, es derzeit aber umfangreiche Vorbereitungen bei unseren Kunden gibt, um RDE zu schaffen“.*

Wenig später findet sich dann folgende Passage:

> *„= > Hintergrund (und deshalb darf Eberhardt nichts davon wissen!!!): Bundeswirtschaftsministerium und Bundesverkehrsministerium möchten anscheinend austesten, wie ernst die Industrie RDE nimmt und was wirklich passiert. Je nach Ergebnis scheint man zu einer härteren oder moderateren Haltung (gerade bei cf-Blockade siehe unten) zu tendieren. Anscheinend schlagen Anfragen von weit oben u.a. aus dem Kanzleramt bei Bänsch auf. Auch die OEM seien aktiv!!!*
>
> *= > HB-Einschätzung: Wir sind endgültig beim Politik-Poker angekommen.“*

Er habe dann von sich aus die unterschiedlichen Haltungen zu den Konformitätsfaktoren („*Umwelt-Haltung*“ und „*Industrie-Haltung*“) angesprochen, die aktuell zu einer Blockade führten. Dazu findet sich dann folgende Passage:

> *„=> Habe hierfür den aus Immissionssicht laut BMUB notwendigen cf von 1,5 und einen entsprechenden RB-Vorschlag am 28. August ins Spiel gebracht. Und mich dann etwas vorgewagt: Wie wäre es mit cf von 1,5 jetzt als politischen Kompromiss und review clause (d.h. RDE fine tuning Anfang der 2020er Jahre, Regelwerk besser machen, Schrauben evtl, noch etwas anziehen,...)?*
>
> *= > Bänsch sieht bis zum 10. September nur noch eine politische Lösung/Entscheidung. Gemeinsames Verständnis von Politik und Industrie sehr fraglich. Meinen bescheidenen Vorschlag möchte er zumindest mit dem BMVI diskutieren. Er sieht weniger rechtliche Bedenken sondern umweltpolitische.*
>
> *= > HB-Einschätzung: Eine politische Entscheidung in Deutschland verliert Ministerin Hendricks klar gegen Merkel, Gabriel, Dobrindt und [geschwärztes Wort].“*[1900]

c) Umweltverbände

Am 7. Oktober 2015 wandte sich Greenpeace an die Umweltministerin, den Verkehrs- und den Gesundheitsminister. Das Schreiben trägt den Betreff *„Dringender Bedarf bei Stickoxidemissionen aus Diesel-PKW“*. Den zuständigen Behörden wird angesichts des *„aktuellen VW-Abgasskandals und der chronischen Überschreitung von Stickoxid-Grenzwerten im Straßenverkehr“* eine Reihe von Versäumnissen vorgeworfen. Das Thema RDE-

[1899] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 76.

[1900] MAT A BO-1-1, Ordner 1, Bl. 32.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gesetzgebung wird ebenfalls angesprochen und kritisiert, dass RDE-Tests erst ab 2017 beginnen sollen. Darüber hinaus werden Konformitätsfaktoren überhaupt in Frage gestellt: *„Entweder die EU-weit festgesetzten Grenzwerte, etwa 80 mg/cbm für NOx gelten und werden im realen Fahrbetrieb auch eingehalten, oder sie gelten nicht.“* Im Zusammenhang lautet die einschlägige Passage:

> *„Es ist auch nicht ausreichend, wenn BMVI und BMUB nun auf eine mögliche Einbeziehung sogenannter ‚Real Drive Emissions‘ (RDE) verweisen, ohne sofortige Maßnahmen zu ergreifen. Zum einen sollen RDE-Tests erst im Jahr 2017 oder sogar noch später berücksichtigt werden. Zum anderen ist es absurd, die Berücksichtigung dieser ‚echten‘ Emissionen auf der Straße mit der gleichzeitigen Einführung von Toleranz-, Convenience-, oder Compliance-Faktoren - sogenannter CF - zu verbinden, die aufs Neue dazu führen, die Öffentlichkeit über den realen Sachverhalt zu täuschen. Entweder die EU-weit festgesetzten Grenzwerte, etwa 80 mg/cbm für NOx, gelten und werden im realen Fahrbetrieb auch eingehalten, oder sie gelten faktisch nicht.*
>
> *Wir appellieren daher nachdrücklich an Sie, nicht nur längst überfällige ‚Kontrollmessungen‘ durchzuführen, sondern dafür zu sorgen, dass geltende Grenzwerte emissionsseitig und immissionsseitig eingehalten werden. Real Drive Emissions ohne manipulative CF-Faktoren müssen Grundlage der Zulassung neuer Diesel-PKW europaweit werden, und dies ab Anfang nächsten Jahres. Es darf keine Zulassungen für nicht-RDE-konforme neue Fahrzeuge mehr geben.“*[1901]

Vom 16. Oktober 2015 stammt ein offener Brief von BUND, Deutscher Umwelthilfe, Greenpeace und VCD an die Bundeskanzlerin, in dem unter dem Betreff *„Autos müssen auch in Realität sauber und sparsam sein“* mit Blick auf die RDE-Rechtsetzung folgende Forderungen an die Bundesregierung gerichtet werden:

> *„1. Unterstützen Sie den aktuellen Vorschlag der EU-Kommission zur Einführung von RDE-Messungen, die sofort beginnen sollten. Allerdings muss – anders als im Vorschlag der EU-Kommission vorgesehen – sichergestellt werden, dass die geltenden Schadstoffgrenzwerte künftig eins zu eins in der Realität eingehalten werden.*
>
> *2. Auch CO_2-Emissionen werden im Rahmen der RDE-Messungen erfasst. Diese Ergebnisse müssen ebenfalls veröffentlicht werden und in die Bewertung im Rahmen der Zulassung eingehen. Die so ermittelten Werte sind dann zeitnah als Basis für eine transparente Verbraucherinformation und CO_2-basierte Kraftfahrzeugsteuern zu nutzen.“*[1902]

Am 15. Dezember 2015 wandten sich diese Verbände dann vor dem Hintergrund des Widerstandes des EP-Umweltausschusses[1903] gegen das zweite RDE-Paket an die Bundesumweltministerin. Sie bezeichneten die im zweiten RDE-Paket vorgesehenen Konformitätsfaktoren *„als absolut inakzeptabel“*, weil sie *„faktisch eine deutliche Abschwächung des bereits im Jahr 2007 beschlossenen Euro-6-Grenzwertes dar[stellen].“* Die Einführung zusätzlicher Konformitätsfaktoren entbehre *„jeglicher Argumentations- wie Rechtsgrundlage“*, sehe doch die Grundverordnung vor, dass die Wirksamkeit emissionsmindernder Einrichtungen *„zwingend auch im realen Fahrbetrieb zu gewährleisten“* seien.

> *„Die nun festgelegten Konformitätsfaktoren würden in den kommenden Jahren die faktische Verdoppelung des tatsächlichen Schadstoffausstoßes nachträglich legitimieren und künftige Abweichungen vom gesetzlich verankerten Grenzwert um bis zu 50 Prozent für angemessen erklären. Angesichts von jährlich rund 430.000 vorzeitigen Todesfällen in der EU aufgrund zu hoher Luftschadstoffbelastung ist dies nicht hinnehmbar. […] Wir fordern Sie deshalb auf, die Position der Bundesregierung noch einmal zu überdenken und sich im EU-Ministerrat für Umwelt für die Beibehaltung des bestehenden Grenzwertes von 80 mg/km NOx für Euro 6-Dieselfahrzeuge*

[1901] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 91 (92 f.) (Hervorhebungen im Original).

[1902] MAT A BMUB-2-1, Ordner 47, Bl. 103 f.

[1903] Siehe II. 3.

einzusetzen. Bitte sprechen Sie sich für ein wirksames RDE-Verfahren ohne weitere Aufweichungen durch etwaige Konformitätsfaktoren aus. Die geltenden Euro 6-Grenzwerte müssen vollumfänglich auch im realen Fahrbetrieb eingehalten werden.“[1904]

7. Interventionen der Bayerischen Staatsregierung

Am 14. Oktober 2015, also während der Ressortabstimmung zur Stellungnahme der Bundesregierung zum Kommissionsvorschlag vom 1. Oktober 2015, wandte sich die Bayerische Staatsministerin für Wirtschaft, Medien, Energie und Technologie, *Ilse Aigner*, an die Bundesumweltministerin und den Bundesverkehrsminister. Die Schreiben trugen den Betreff *„Vorschläge der EU-Kommission zu RDE und Konsequenzen für die Automobilindustrie“*. In ihnen heißt es:

„[…] Die Automobilindustrie hält die von der Kommission vorgeschlagenen Konformitätsfaktoren für reale Fahrkonditionen […] für wirtschaftlich nicht darstellbar. Sie wären insbesondere für Dieselfahrzeuge nur mit großem Mehraufwand einzuhalten. Faktisch würden damit fast alle Dieselfahrzeuge wirtschaftlich unattraktiv. Ohne einen großen Anteil an Dieselfahrzeugen können die Automobilhersteller aber auch die strengen EU-Grenzwerte für CO_2-Emissionen ab 2020 nicht einhalten und laufen Gefahr, massive Strafzahlungen leisten zu müssen. Dies würde den Automobilstandort Deutschland nachhaltig beschädigen.

Ich will betonen, dass der Umgang von VW mit den Schadstoffemissionen nicht akzeptabel ist. Aber wir dürfen deshalb nicht die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Automobilindustrie aufs Spiel setzen. Die Bundesregierung darf nicht zulassen, dass über die Festlegung zu ambitionierter Grenzwerte Industriepolitik zulasten Deutschlands gemacht wird. […] Ziel muss es sein, pragmatische Eckwerte einzuführen, die eine vernünftige Balance zwischen ehrgeizigen Grenzwerten für Schadstoffemissionen im Realbetrieb und der Wettbewerbsfähigkeit technologisch fortschrittlicher deutscher Dieseltechnologie und der damit verbundenen Arbeitsplätze garantieren. Die Automobilindustrie ist kompromissbereit. Ihre Vorschläge stellen eine gute Diskussionsgrundlage für die weiteren Verhandlungen in Brüssel dar. Es wird vorgeschlagen, dass die Bundesregierung diese Vorschläge in den anstehenden Beratungen über RDE aufgreift und auf ein Ergebnis hinarbeitet, das das Klima schützt, die Luftqualitätsziele erfüllt und die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie erhält.“[1905]

Am 20. Oktober 2015, also wenige Tage vor der entscheidenden 51. TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015, schrieb der bayerische Ministerpräsident *Horst Seehofer* unter dem Betreff *„Vorschläge der EU-Kommission zu Emissionstests und Konsequenzen für die Automobilindustrie“* an die Bundeskanzlerin. Darin heißt es:

„[…] Die bisher bekannten Pläne der EU-Kommission bergen […] große Risiken für unsere Automobilindustrie. Faktisch würden damit fast alle Dieselfahrzeuge ökonomisch unattraktiv. Ohne einen großen Anteil an Dieselfahrzeugen können unsere Automobilhersteller aber auch die strengen EU-Grenzwerte für CO_2-Emissionen ab dem Jahr 2020 nicht einhalten und laufen Gefahr, massive Strafzahlungen leisten zu müssen. Dies würde den Automobilstandort Deutschland nachhaltig beschädigen. Das nicht akzeptable Fehlverhalten von VW darf nicht als Hebel dafür benutzt werden, um die deutsche Automobilindustrie insgesamt zu diskreditieren und ihr jetzt zu hohe Auflagen aufzubürden.“

Ferner heißt es, nahezu identisch mit dem Schreiben der Staatsministerin Aigner:

„Die Automobilindustrie ist kompromissbereit. Ihre Vorschläge zur Reform der Messung des Schadstoffausstoßes stellen eine gute Diskussionsgrundlage für die weiteren Verhandlungen in

[1904] MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 87 f.

[1905] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 305 f.; MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 75, Bl. 112 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Brüssel dar. Ich bitte Dich daher, dass die Bundesregierung diese Vorschläge in den anstehenden Beratungen aufgreift und auf ein Ergebnis hinarbeitet, das das Klima schützt, die Luftqualitätsziele erfüllt und die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie erhält.“[1906]

Eine Woche später, am 27. Oktober 2015, verschickte die Bayerische Staatskanzlei eine E-Mail an das Bundeskanzleramt mit einem *„Vermerk mit der Haltung der Bayerischen Staatsregierung zum Thema ‚RDE‘ – mit der Bitte um vertrauliche Behandlung.“* In dem Vermerk wird zunächst unter der Überschrift *„Position der Bayerischen Staatsregierung“* konstatiert, dass der Kommissionsvorschlag *„über alle diskutierten und vereinbarten Eckpunkte hinausgegangen“* und die Automobilindustrie *„nicht imstande“* sei, ihn umzusetzen. *„Die Bundesregierung“*, so heißt es dann weiter, *„wird deshalb eindringlich gebeten, den Vorschlag abzulehnen und gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten einen tragfähigen Kompromiss auszuloten.“* Sodann werden als *„Hauptanliegen der Bayerischen Staatsregierung“* weniger ambitionierte Konformitätsfaktoren, ein um ein Jahr späterer Beginn der Stufe 2 und die Transferfunktion gefordert. Die unmittelbar folgende Überschrift lautet: *„Die wichtigsten Forderungen der BMW Group im Einzelnen“*. Darunter werden im Wesentlichen die Vorschläge aufgeführt, welche die BMW Group bereits selbst unmittelbar dem Kanzleramt dargelegt hatte[1907].[1908]

Die angesprochenen Passagen des Vermerks der Bayerischen Staatsregierung haben folgenden Wortlaut:

*„**2. Position der Bayerischen Staatsregierung***

*• Die **EU-KOM** ist mit ihrem Vorschlag hinsichtlich eines sog. ‚RDE-Messverfahrens‘, das sich künftig an realen Fahrsituationen orientiert, **über alle zuvor** diskutierten und vereinbarten **Eckpunkte hinausgegangen**. Die **Automobilindustrie** ist **nicht imstande**, diese Vorgaben umzusetzen.*

*• **Die BReg wird deshalb eindringlich gebeten, den Vorschlag abzulehnen und gemeinsam mit den anderen EU-Mitgliedstaaten einen tragfähigen Kompromiss auszuloten.***

*• Die **Kombination** eines extrem ambitionierten Zeitplans mit sehr niedrigen Toleranzen bei gleichzeitiger Unklarheit vieler Rahmenbedingungen **macht den KOM-Vorschlag für die Automobilindustrie unerreichbar.***

*• **Entscheidend für die Umsetzbarkeit seitens der Automobilindustrie** ist die Kombination und das Zusammenwirken von:*

a) Einsatzzeitpunkt;

***b) Konformitätsfaktor (CF)** (Anmerkung: Der CF sagt aus, um wieviel der Messwert größer sein darf als der zulässige Prüfstand-Messwert.);*

c) Prüfrahmenbedingungen.

*• **Die Automobilindustrie ist kompromissbereit.** Ihre **Vorschläge** zur Reform der Messung des Schadstoffausstoßes stellen eine **gute Diskussionsgrundlage für die weiteren Verhandlungen in Brüssel** dar.*

• Hauptanliegen der Bayerischen Staatsregierung:

- weniger ambitionierte Konformitätsfaktoren bereits in der Stufe 1;

- späterer Beginn der Stufe 2 (2020/2021 statt 2019/2020);

- Einführung von RDE bei Ottomotoren (Partikel) erst in der Stufe 2;

[1906] MAT A BKAmt-2-1,Ordner 4, Bl. 22 f.

[1907] Siehe 5. b). cc).

[1908] MAT A BKAmt-2-2,Ordner 8, Bl. 75 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Beibehaltung der (vor der KOM ebenfalls vorgeschlagenen) Kriterien (‚sog. Dynamic Boundary Conditions') für extreme Fahrsituationen.

- Stichwort ‚Transferfunktion': vgl. Ausführungen unter Punkt 3.

3. Die wichtigsten Forderungen der BMW Group im Einzelnen

*• BMW schlägt für **Stufe 1** einen **CF für DieselNO_x größer 2** vor - wie er dem Vernehmen nach auch von einer ganzen Reihe von Mitgliedsstaaten gefordert wird (zum Vergleich: KOM-Vorschlag: 1.6).*

*• Für die RDE-**Stufe 2** wäre für BMW ein CF für **DieselNO_x = 1.5** machbar, wenn die im Gesetz erwähnte Validierung des Messsystems auf dem Prüfstand ebenfalls vorgeschrieben wird (zum Vergleich: KOM-Vorschlag: 1.18).*

*• Aus Gründen der Einphasung der nächsten Technologiestufe über die gesamte Modellpalette mit nötigen Eingriffen in die Fahrzeugarchitektur ist lt. BMW eine **Verschiebung der 2. Stufe auf 2020/21 erforderlich** (zum Vergleich: KOM-Vorschlag: 2019/2020).*

*• BMW fordert zudem eine Verschiebung der **Einführung von RDE bei Ottomotoren** (Partikelanzahl) **auf Stufe 2** (zum Vergleich: KOM-Vorschlag sieht dies bereits in Stufe 1 vor).*

*• Die **von der KOM vorgeschlagenen Abschneidekriterien, sog.** ‚Dynamic Boundary Conditions' **für extrem dynamisches Fahren und für extrem undynamisches Fahren** (Beschleunigung * Geschwindigkeit) **sollten aus BMW Sicht** [sic!] **auf jeden Fall beibehalten werden.***

*• **Stichwort ‚Transferfunktion'***

*- Zusätzlich soll gemäß KOM-Vorschlag über eine noch im weiteren Gesetzesfortschritt festzulegende **Transferfunktion** die Kumulation von besonders hohen und besonders niedrigen Anforderungen entsprechend bewertet werden.*

*- **Sollte die Festlegung** einer Transferfunktion im weiteren Verlauf **nicht konsensfähig sein, wäre für BMW als ‚Fallback-Option' wichtig, eine - analog zu Höhe, Steigung und Temperatur – ‚Moderat-Grenze' für die ‚Dynamic Boundary Conditions' einzuführen** (z.B. eine zusätzliche 75 Perzentil-Kurve analog der bestehenden 95 Perzentil-Kurve). "*[1909]

Das Schreiben des bayerischen Ministerpräsidenten wurde am 24. November 2015 durch ein Schreiben der Bundeskanzlerin beantwortet, in dem sie sich für den Hinweis *„auf die in Brüssel anstehende Entscheidung zur künftigen Messung von Stickoxidausstoß bei Pkw"* bedankt, kurz den Inhalt des zwischenzeitlich vom TCMV beschlossenen zweiten RDE-Paketes skizziert und mit den Worten schließt:

> *„Die große Zustimmung unter den Mitgliedstaaten für die neue Regelung unterstreicht das gesamteuropäische Interesse, die Belange der Umwelt, des Gesundheitsschutzes und die berechtigten Anliegen der Wirtschaft in Einklang zu bringen."*[1910]

Eine Beantwortung des Schreibens der bayerischen Wirtschaftsministerin durch die Bundesumweltministerin ist nicht aktenkundig. Bei Ihrem gleichlautenden Schreiben an den Bundesverkehrsminister findet sich eine Notiz, in der es heißt, dass die Ministerin mündlich über den Beschluss des TCMV informiert worden und eine schriftliche Antwort daher entbehrlich sei.[1911]

[1909] Ebd. (Hervorhebungen im Original).

[1910] MAT A BKAmt-2-1, Ordner 4, Bl. 59.

[1911] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 75, Bl. 111.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

8. Rückblickende Bewertungen der Ressorts

Wie haben BMVI, BMUB und BMWi das schließlich am 28. Oktober 2015 im TCMV beschlossene zweite RDE-Paket rückblickend bewertet? Bezüglich der in der Stellungnahme der Bundesregierung vom 16. Oktober 2015 formulierten deutschen Verhandlungsposition heißt es:

> *„**BMUB, BMWi und BMVI** haben sich am 15.10. auf St-Ebene als **gemeinsame Position** darauf verständigt für die DEU-Stellungnahme (Frist 16.10.) Zeitplan der KOM und den für die zweite Stufe vorgeschlagenen Konformitätsfaktor von 1,4 für das Jahr 2019/2020 zu akzeptieren. In der ersten Stufe 2017/2018 fordert DEU von der KOM Klärung der technischen Machbarkeit und Kriterien“.*[1912]

Im zweiten RDE-Paket sind schließlich für die erste Stufe ein Konformitätsfaktor von 2,1 für 2017/2019 (neue Typzulassungen/alle Neufahrzeuge) und für die zweite Stufe 1,0 für 2020/2021 (neue Typzulassungen/alle Neufahrzeuge) mit 0,5 Messtoleranz zur jährlichen Überprüfung festgelegt worden.[1913] Hauptsächliche Unterschiede des Verhandlungsergebnisses zur Position liegen also in einer Verschiebung der Termine und der Erhöhung der jährlich zu überprüfenden Messtoleranz um 0,1.

a) Bundesverkehrsministerium

In einer Ministervorlage des Bundesverkehrsministeriums vom 29. Oktober 2015 wird nach einer knappen Schilderung des Beratungsverlaufes und des Ergebnisses der 51. TCMV-Sitzung *„für die Außenkommunikation […] folgende Sprachregelung vorgeschlagen:“*

> *„Nach schwierigen Verhandlungen hat der Technische Ausschuss ‚Kraftfahrzeuge‘ am 28.10.2015 in Brüssel eine positive Stellungnahme zum 2. Verordnungspaket zur Kontrolle der Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen (RDE) abgegeben. Der von der Europäischen Kommission vorgelegte modifizierte Vorschlag wurde mit nur einer Gegenstimme und einer Enthaltung von fast allen Mitgliedstaaten mitgetragen.*
>
> *Ein Scheitern der Abstimmung hätte das Risiko einer deutlichen Verzögerung der Einführung der RDE-Anforderungen mit sich gebracht, daher wurde eine schnelle Entscheidung von allen Seiten als notwendig angesehen. Der vorgelegte Kompromiss der Europäischen Kommission ist ein vertretbares Ergebnis in Hinblick auf Umwelt- und ökonomische Anforderungen und wird helfen die innerstädtische Luftqualitätssituation zukünftig signifikant zu verbessern.“*[1914]

b) Bundeswirtschaftsministerium

In einer Unterrichtungsvorlage für den Minister, ebenfalls vom 29. Oktober 2015, wird das beschlossene zweite RDE-Paket insgesamt als *„**Verhandlungserfolg der BReg., insb. aber auch des BMWi** gewertet“*.[1915] Zur Verzögerung des Beginns der Anwendung des Übergangskonformitätsfaktors auf alle Neufahrzeuge um ein Jahr heißt es: *„Zeitliche Verschiebung auch auf deutsche Initiative (damit Verhandlungserfolg).“*[1916] Die Transferfunktion, die im Vorschlag der Kommission in den Erwägungsgründen erwähnt worden sei, *„ist jetzt auf Initiative Deutschlands und auf besonderen Druck des BMWi gegenüber BMUB und BMVI wieder im Verordnungstext.“* [1917]

Sodann wird zu den Hintergründen Folgendes ausgeführt:

[1912] MAT A BKAmt-2-1, Ordner 10, Bl. 142 (143), Vorlage für die Bundeskanzlerin vom 16. Oktober 2015 (Hervorhebungen im Original).

[1913] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 105 (111), Protokoll zur 51. TCMV-Sitzung.

[1914] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 76, Bl. 175 (176).

[1915] MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 110 (Hervorhebung im Original).

[1916] Ebd., Bl. 111.

[1917] Ebd.

*„**EU:** Es zeigte sich eine klare Ablehnung des ursprünglichen Vorschlags der EU-KOM im Vorfeld der Sitzung am 28.10.2015 ab [sic!]. Im Rahmen der Verhandlungen war keine Mehrheit für eine zeitlichen [sic!] Verschiebung der Verabschiedung erkennbar. Letztlich ging dem Beschluss offenbar ein Gespräch Merkel - Juncker voraus, mit der Verständigung auf die Konformitätsfaktoren.*

***Ressorts:** BMWi hat im Verhandlungsverlauf gegenüber BMVI und BMUB besonderen Wert auf die zeitliche Streckung sowie auf die Verankerung der Transferfunktion in Verordnungstext gelegt und hat dies auch umgesetzt.“*[1918]

c) Bundesumweltministerium

In Sprechzetteln für die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesumweltministerium für die Sitzung der AG Umwelt der SPD-Fraktion am 3. November 2015 und eine Sitzung des Umweltausschusses des Bundestages am 4. November 2015 heißt es in den Hintergrundinformationen:

„Das 2. RDE-Paket […] wurde am 28.10.2015 vom zuständigen EU-Expertenausschusses [sic!] (TCMV) beschlossen und ist zu begrüßen. […] Mit dem Beschluss sind die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um die Emissionen von Pkw und insbesondere Diesel-Pkw im realen Betrieb deutlich zu mindern. Im Rahmen der EU-Typgenehmigung müssen Pkw zukünftig zeigen, dass sie nicht nur im Labor, sondern auch auf der Straße die Emissionsvorgaben einhalten. Gleiches gilt übrigens auch für leichte Nutzfahrzeuge, für die RDE ebenfalls gilt, jedoch 1 Jahr später.

Es ist erfreulich, dass diese Einigung nun zeitnah erfolgt ist. Weltweit gibt es keine vergleichbare Regelung, auch nicht in den USA. Im Gegenteil, es ist zu erwarten, dass sich andere Länder an den EU-Vorschriften orientieren werden.“[1919]

In den Sprechpunkten wird näher auf die Höhe der beschlossenen Konformitätsfaktoren eingegangen:

„Bei den CF wird es eine Übergangsstufe und eine finale Stufe geben. Die ersten Überlegungen der EU-Kommission für die CF waren jedoch vielen Mitgliedstaaten zu streng, da die technischen Anpassungen ja in kurzer Zeit und an bestehenden Fahrzeugkonzepten erfolgen müssen. […] Für die 1. Stufe, also die „Übergangstufe", wurde ein CF von 2,1 festgelegt. Ausgehend von heute durchschnittlichen NOx-Emissionen, die rd. 5fach über dem Grenzwert liegen, sind dies deutliche Minderungen, die einige Anstrengungen erfordern werden. [...] Entscheidend ist aber der finale CF, der auf 1,5 festgelegt wurde. Eine 50%ige ‚Abweichung‘ vom Grenzwert scheint also zunächst einmal ‚zulässig‘ zu sein. Hier muss man allerdings das RDE-Gesamtkonzept berücksichtigen. Zum einen liegt die Abweichung im Bereich der möglichen RDE-Messungenauigkeiten auf der Straße. Zudem muss der Faktor von 1,5 im Test unter allen RDE-Bedingungen eingehalten werden, also auch in einem ‚worst-case‘ etwa bei dynamischer Fahrweise, niedriger Temperatur, hoher Beladung usw. Somit erwarten die Experten, dass die realen Emissionen bei den meisten Fahrten deutlich unter 1,5 und eher nahe beim Grenzwert liegen werden, was heute eben gerade nicht der Fall ist. Insofern wird hier auch keine ‚Aufweichung‘ des Abgasgrenzwertes zugelassen, sondern dessen Einhaltung in der Realität sichergestellt. Die Bundesregierung hätte sich beim finalen CF auch einen ehrgeizigeren Wert vorstellen können (40%), andere Mitgliedstaaten sind dies aber nicht mitgegangen.“[1920]

Zu den Anwendungsdaten lautet der Sprechpunkt:

[1918] Ebd. (Hervorhebungen im Original).

[1919] MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 259 (261 f.); Bl. 275 (284 f.).

[1920] Ebd., Bl. 259 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Auch die gefundenen Fristen für RDE sind angemessen, um einerseits die notwendigen Emissionsminderungen zu erreichen, aber auch den Herstellern Übergangszeit zur technischen Anpassung der Fahrzeuge zu geben. Die Bundesregierung hätte auch kürzere Fristen unterstützt, ein schnelleres Inkrafttreten war aber im Rahmen der Verhandlungen nicht erreichbar.“[1921]

d) Bundeskanzleramt

In der Briefvorlage zur Beantwortung des Schreibens des bayerischen Ministerpräsidenten an die Bundeskanzlerin vom 22. Oktober 2015 findet sich ebenfalls eine knappe Bewertung des zweiten RDE-Paketes. Sie lautet:

*„Die im TCMV am 28.10.2015 in Brüssel **zwischen den MS getroffene Entscheidung** ab 2017 Testmethoden (unter Einhaltung bestimmter Grenzwerte) anzuwenden, die den Schadstoffausstoß beim Alltagsbetrieb von Kraftfahrzeugen realistischer widerspiegeln, **ist ausgewogen und entspricht dem Interesse von DEU**. Die zügige Einigung der EU-MS und die überwältigende Mehrheit für den gemeinsamen Beschluss zur Messung von NOX-Emissionen im realen Straßenbetrieb zeigen, dass es unter den MS ein gemeinsames Interesse gibt, Belange der Umwelt, des Gesundheitsschutzes und der berechtigten Anliegen der Wirtschaft in Einklang zu bringen. Die Entscheidung des TCMV ist daher zu begrüßen.“*[1922]

IV. Ergänzende Zeugenaussagen

Der Ausschuss hat mehrere Zeugen auch zum RDE-Gesetzgebungsprozess befragt. Im Zentrum standen Fragen zur Entscheidungsfindung, insbesondere bei der Festlegung der Konformitätsfaktoren im Vorfeld des TCMV-Beschlusses am 28. Oktober 2015. Neben den Konformitätsfaktoren bildeten grundsätzliche Fragen zu der Arbeitsweise der Bundesregierung bei derartigen europäischen Rechtsetzungsverfahren, zur Einflussnahme der Automobilindustrie auf den Rechtsetzungsprozess und zu der vom VDA entwickelten Transferfunktion weitere Schwerpunkte.

1. Zeuge Lars Mönch

Der Zeuge *Mönch,* seit 2009 Leiter des Referats I 3.2 „Schadstoffminderung und Energieeinsparung im Verkehr“ im Umweltbundesamt[1923], hat den RDE-Gesetzgebungsprozess in seiner Vernehmung in der 6. Sitzung am 22. September 2016 durch den Ausschuss als „*Paradigmenwechsel“* bezeichnet. Insbesondere die Abdekkung von 80 bis 90 Prozent eines Motorenkennfeldes und die Messungen auf der Straße seien ein *„riesengroßer Fortschritt“* [1924]. Seine Hausleitung habe sich dafür eingesetzt, dass der NOx-Grenzwert von Euro 6 auch bei RDE eingehalten werde. Die schließlich beschlossenen zweistufigen Konformitätsfaktoren seien daher nicht die *„Traumvorstellung“* des Umweltbundesamtes gewesen, allerdings immer noch ein großer Fortschritt. [1925]

Insgesamt sei der RDE-Rechtsetzungsprozess *„relativ zügig“* abgelaufen, unter anderem, weil die PEMS-Messtechnik aus dem Lkw-Bereich schon bekannt gewesen sei. Die am 18. September 2015 bekannt gewordenen Manipulationsvorwürfe gegen VW hätten für eine weitere Beschleunigung gesorgt.[1926] Das vom UBA entwickelte Feldüberwachungskonzept sei im vierten RDE-Paket *„noch mal aufgegriffen“*[1927] worden.

[1921] Ebd., Bl. 260.

[1922] MAT A BKAmt 2-1, Ordner 4, Bl. 56 (57) (Hervorhebungen im Original).

[1923] *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 57.

[1924] *Mönch,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 64 f..

[1925] *Mönch,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 65.

[1926] *Mönch,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-,S. 74.

[1927] *Mönch,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 64.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Zeuge Helge Schmidt

Im Untersuchungszeitraum war der Zeuge *Schmidt* als Projektleiter der TÜV Nord Mobilität GmbH & Co KG tätig, die sowohl im Auftrag des UBA als auch im Auftrag der BASt Feldüberwachungen durchführte.

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss in der 6. Sitzung am 22. September 2016 hat der Zeuge *Schmidt* seine Skepsis gegenüber einer zu starken Standardisierung der Randbedingungen bei RDE-Messungen Ausdruck verliehen. Er plädierte für möglichst wenige Randbedingungen. So vermeide man Testerkennungen. Der TÜV Nord sei auch stets dagegen gewesen, dass die bei RDE-Tests gemessenen Werte mittels eines Auswertetools „normalisiert" werden. Zwar werde so Vergleichbarkeit hergestellt, aber dafür werde nicht alles, was in der Realität auftrete, auch abgebildet.[1928]

3. Zeuge Martin Schmied

Der Zeuge *Schmied* ist seit dem 1. September 2015 Leiter der Abteilung I 3 „Verkehr, Lärm und räumliche Entwicklung" beim Umweltbundesamt.[1929]

In seiner Vernehmung in der 8. Sitzung am 29. September 2016 hat er dem Ausschuss erläutert, dass seit 2009 im UBA 10 bis 15 Forschungsvorhaben zu den Themen „RDE" und „WLTP" durchgeführt worden seien. Grund für diese Vorhaben seien die hohen tatsächlichen Emissionswerte bei Kfz gewesen, über die man das BMUB auch informiert habe.[1930] Der Zeuge geht aufgrund der dem UBA vorliegenden Daten davon aus, dass die RDE-Grenzwerte in der zweiten Stufe wohl nur mithilfe der SCR-Technologie einhaltbar seien.[1931]

4. Zeuge André Seeck

Der Zeuge *André Seeck* ist seit Oktober 2008 Leiter der Abteilung F „Fahrzeugtechnik" der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt).[1932] Die RDE-Gesetzgebung hat der Zeuge in seiner Vernehmung in der 8. Sitzung am 29. September 2016 positiv bewertet. Sie liefere *„ja genau die Antwort auf die Probleme, die wir jetzt ja im letzten Jahr im September dann auf einmal feststellen mussten"*.[1933] Die Dauer des RDE-Gesetzgebungsprozesses sei aus seiner Sicht *„völlig normal"* gewesen.[1934] Er habe keine Hinweise darauf bekommen, dass *„irgendein Land oder irgendeine Institution"* die rasche Weiterentwicklung der RDE-Vorschriften behindert habe.[1935]

5. Zeugin Marion Wichmann-Fiebig

Die Zeugin *Wichmann-Fiebig* war im gesamten Untersuchungszeitraum Leiterin der Abteilung II 4 „Luft" des Umweltbundesamtes.[1936] Damit fielen die Fachgebiete „Grundsatzfragen der Luftreinhaltung" und „Beurteilung der Luftqualität" fachlich und konzeptionell in ihre Zuständigkeit.

In ihrer Vernehmung in der 10. Sitzung am 20. Oktober 2016 hat sie dem Ausschuss berichtet, dass das Umweltbundesamt untersucht habe, wie sich unterschiedliche Konformitätsfaktoren auf die Einhaltung des in der EU-Luftqualitätsrichtlinie und der 39. Bundesmissionsschutzverordnung festgelegten Immissionsgrenzwertes

---

[1928] *Schmidt,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 104.

[1929] *Schmied*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 7.

[1930] *Schmied,* Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 19 f.

[1931] *Schmied,* Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 25.

[1932] MAT A BASt-1, Ordner 1, Bl. 9 ff.

[1933] *Seeck,* Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 53.

[1934] *Seeck,* Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 54.

[1935] *Seeck,* Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 56.

[1936] *Wichmann-Fiebig*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 14.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

für NO_2[1937] auswirkten. Anlass für die Untersuchungen[1938] sei einerseits der Abgasskandal gewesen, andererseits die Tatsache, dass die Frist, die für die Verlängerung der Einhaltung des NO_2-Immissonsgrenzwertes zulässig gewesen sei, 2015 ausgelaufen sei, die Stickstoffdioxidproblematik daher ohnehin schon vor September 2015 auf der Tagesordnung gestanden habe.[1939] Die Untersuchungen hätten ergeben,

> *„dass es für die Einhaltung des Grenzwertes […] nun gar nicht so relevant ist, ob wir einen Konformitätsfaktor von 1, 5 oder 2,1 haben. Natürlich macht das noch mal einen Unterschied, aber mit Blick darauf, dass der Grenzwert 2010 in Kraft trat mit einer Ausnahmegenehmigung bis 2015, haben wir gesagt: Es dauert alles eigentlich viel zu lange. In hochbelasteten Straßen kommen wir zu dem Schluss, dass vor 2030 dieser Grenzwert nicht einzuhalten ist, nur über die technischen Maßnahmen. Also, Konformitätsfaktor 1,5 oder was auch immer spielt da nicht die große Rolle, macht nicht den großen Unterschied.“*[1940]

Dabei sei die Fragestellung, was unterschiedliche Konformitätsfaktoren für die Luftqualität bedeuten, vom Bundesumweltministerium gekommen, mit dem man sich abgestimmt habe, welche Szenarien durchgerechnet würden.[1941] In das RDE-Gesetzgebungsverfahren hingegen sei die Abteilung II 4 nicht eingebunden gewesen.[1942]

6. Zeuge Dr. Oliver Eberhardt

Der Zeuge *Dr. Eberhardt* war während des Untersuchungszeitraums als Referent im Referat IG I 6 „Technik der Luftreinhaltung im Verkehr und bei Brenn- und Treibstoffen; Biokraftstoffe“ des BMUB tätig.[1943] Dieses Referat ist unter anderem zuständig für die „Anforderungen an Beschaffenheit und Betrieb von Kraftfahrzeugen […] bezüglich der Luftreinhaltung und des Klimaschutzes“. Er nahm für das Bundesumweltministerium an zahlreichen Sitzungen des TCMV zum ersten und zweiten RDE-Paket teil und wirkte an den Ressortabstimmungen der Bundesregierung zu diesen Rechtsetzungsvorhaben mit.

Nach seiner Einschätzung der RDE-Gesetzgebung war die Bundesregierung *„eine treibende Kraft des Prozesses“*, die Unterstützung von vier oder fünf anderen Mitgliedstaaten bekommen habe. Gegen *„elementaren Gegenwind vonseiten der Industrie“* hätten diese sich dafür eingesetzt, dass RDE eine *„größtmögliche Wirkung“* erzielt. [1944]

Dem Zeugen *Dr. Eberhardt* ist in diesem Zusammenhang eine von ihm verfasste Stellungnahme aus dem Oktober 2014[1945] vorgehalten worden, in der er geschrieben hatte:

> *„Aufgrund der zeitlichen Verzögerung des Abschlusses der RDE-Arbeiten, der im Wesentlichen auf eine Vielzahl von Forderungen der Industrieseite zurückzuführen ist, wird nun angestrebt, RDE zunächst ab September 2015 für neu genehmigte Fahrzeugtypten im Rahmen eines Monitorings (also ohne Emissionsbegrenzung) und erst ab September 2017/2018 auch in Verbindung mit RDE-Emissionsanforderungen zur Anwendung zu bringen.“*[1946]

Dazu hat der Zeuge gesagt, der RDE-Prozess habe *„am Ende […] viereinhalb Jahre gedauert“*. Forderungen der Automobilindustrie habe es *„in Hülle und Fülle“* gegeben. So habe die Industrie vorgeschlagen, anstelle portabler Messtechnik einen anderen statischen Fahrzyklus oder einen randomisierten Fahrzyklus einzusetzen. Dieses Konzept habe *„intensiver Prüfungen, Überarbeitungen und Analysen“* bedurft und die Arbeiten sicher

---

[1937] Siehe B. II. 15. a).

[1938] MAT A UBA-2-2, Ordner 147, Bl. 343, Entwicklung der NO_2 Gesamtemission bis 2030 mit der Einführung der Euro-6c-Norm für Dieselfahrzeuge.

[1939] *Wichmann-Fiebig,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 20.

[1940] *Wichmann-Fiebig,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 19 f.

[1941] *Wichmann-Fiebig,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-,S. 30.

[1942] *Wichmann-Fiebig,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 20.

[1943] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 14.

[1944] *Dr. Eberhardt,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 60 f.

[1945] MAT A BMUB-2-1, Ordner 11, Bl. 327 ff.

[1946] MAT A BMUB-2-1, Ordner 11, Bl. 329.

nicht *„zeitlich befördert“*. Es habe auch wesentliche Diskussionen zu den Randparametern und der Begrenzung der Fahrdynamik gegeben. Im Ergebnis seien diese Diskussionen *„sicher notwendig“*, aber *„zeitlich sehr, sehr aufwendig“* gewesen. Ob es sich um vorsätzliche Verzögerungen gehandelt habe, habe man nicht erkennen können.[1947] Der sogenannte Abgasskandal habe dann *„beschleunigend gewirkt in Hinblick auf die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene“*, in materieller Hinsicht habe er sich jedoch nicht ausgewirkt.[1948]

7. Zeuge Hubert Steinkemper

Der Zeuge *Steinkemper* war bis Juli 2013, zunächst als Unterabteilungsleiter, dann als Abteilungsleiter, Vorgesetzter des Zeugen *Dr. Eberhardt*. [1949] In seiner Vernehmung in der 10. Sitzung am 20. Oktober 2016 hat er in Bezug auf das RDE-Gesetzgebungsverfahren ausgeführt, dass im Jahre der Initiierung durch die Kommission 2010 Konsens geherrscht habe, *„schnellstmöglich ein substantielles, geeignetes Verfahren zu schaffen“*. Gleichwohl habe es *„widerstreitende Interessen“* gegeben. Deutschland habe sich dabei im Übrigen wie *„zwei, drei andere Länder auch […] an die Spitze der Bewegung gestellt“*.[1950]

8. Zeuge Prof. Dr. Uwe Lahl

Der Zeuge *Prof. Dr. Lahl* war von 2007 bis 2009 Leiter der Abteilung IG „Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit" im Bundesumweltministerium. [1951]

Auf die Frage, ob sich der VDA mit seinen Positionen beim RDE-Gesetzgebungsverfahren durchgesetzt habe, hat der Zeuge in seiner Vernehmung am 20. Oktober 2016 darauf hingewiesen, dass der VDA sich *„per Definition nicht durchsetzen“* könne, da das Bundesumweltministerium *„dagegenhalte und immer dagegengehalten“* habe. Die besagten Rechtsetzungsprozesse hätten hingegen nach seinem Ausscheiden aus dem Ministerium stattgefunden. Generell *„wäre es naiv zu glauben, dass die Wirtschaft keinen Einfluss hat auf die Prozesse. Das Gegenteil ist der Fall: manchmal einen geringen, manchmal setzen sie sich vollständig durch.“* Gleichzeitig wolle er nicht den Eindruck erwecken, die Industrie hätte einen die Politik im Grunde ausschaltenden Einfluss.[1952] Für ihn sei das Ergebnis des Verfahrens aus Umweltgesichtspunkten nicht *„an [sic!] allen Punkten überzeugend“*.[1953]

9. Zeuge Jochen Flasbarth

Der Zeuge *Flasbarth* ist in der 10. Sitzung des Ausschusses am 20. Oktober 2016 vernommen worden. Er war bis Dezember 2013 Präsident des Umweltbundesamtes und ist seither Staatssekretär im BMUB. [1954] Im Rahmen dieser Tätigkeit war er auch mit dem RDE-Gesetzgebungsprozess befasst.

Dabei, so der Zeuge, habe es *„erhebliche[n] Widerstand der Automobilindustrie“* gegen das Vorhaben gegeben.[1955] Der VDA habe die Einführung von RDE *„sehr massiv […] verlangsamt“*, weswegen man sich bei der Einführung letzten Endes darauf eingelassen habe *„ein zweischrittiges Vorgehen zu bekommen, um überhaupt in dieses Verfahren zu kommen.“* Ferner sei seitens des VDA bis zum Schluss der Verhandlungen versucht worden, höhere Konformitätsfaktoren zu erreichen. Auch andere Mitgliedstaaten, unter anderem Italien, hätten

---

[1947] *Dr. Eberhardt,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 56 f.

[1948] *Dr. Eberhardt,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 62 f.

[1949] Vgl. *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 75.

[1950] *Steinkemper,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 91 f.

[1951] MAT A BMUB-1, Bl. 1-4.

[1952] *Prof. Dr. Lahl,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 119 f..

[1953] *Prof. Dr. Lahl,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 118 f..

[1954] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 124; MAT A BMUB-1, Ordner 1, Bl. 1-4, 11-14; MAT A UBA-1, Ordner 1, Bl. 2-6.

[1955] *Flasbarth,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 125.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

noch am Abend vor und am Morgen der entscheidenden TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015 entsprechende Versuche unternommen.[1956]

Bei der Ressortabstimmung zu den Konformitätsfaktoren habe das BMUB mit einem Faktor von 1,4 nahe am Kommissionsvorschlag bleiben wollen. BMWi und BMVI hätten sich auf einen Faktor von 2,2 geeinigt. Dem habe der Zeuge im Namen des BMUB aber förmlich widersprochen. Da bis zur TCMV-Sitzung am 28. Oktober 2015 somit keine Einigung zwischen den drei Ressorts habe erzielt werden können, habe man die Höhe des Faktors für die erste Stufe außen vor gelassen und sich nur zur zweiten Stufe geäußert. Am Sitzungstag habe es dann die Entscheidung aus dem Kanzleramt gegeben, *„dass abweichend von der Vereinbarung die wir getroffen hatten, nämlich im Bereich unter 2 zu bleiben – dass es 2,1 sein sollte.“*[1957]

Dazu führte der Zeuge aus:

> *„Das war für uns zunächst enttäuschend als Umweltministerium, weil wir ja auch mit dem Wirtschaftsministerium uns vorher schon mal auf 1,95 geeinigt hatten als Linie. Im Laufe des Tages hat sich diese Ansage aus dem Kanzleramt dann aber als günstig erwiesen, weil es doch deutliche Kräfte gab, einen schwächeren Wert als 2,1 durchzusetzen, sodass das für uns immerhin eine untere Kante der Verhandlungen war.“*[1958]

Für die Verhandlungen im TCMV sei das BMVI federführend gewesen. Nachdem der TCMV seinen Beschluss gefasst habe, habe der Umweltrat über die RDE-Grundvorschriften beraten. Es habe damals eine Diskussion darüber gegeben, wie sich der *„Rat angesichts der kritischen Positionierung des Europäischen Parlaments“* verhalten solle, wenn der TCMV dem Vorschlag der Kommission am 28. Oktober 2015 nicht zustimme. Das Europäische Parlament, oder jedenfalls Teile des Parlaments, hätten anspruchsvollere Konformitätsfaktoren bevorzugt, als sie der TCMV beschlossen habe. Gleichwohl habe er selbst sich

> *„dafür ausgesprochen, dass wir dem Europäischen Parlament raten, über die jeweiligen Kontakte, die es gibt, diesem Kompromiss zuzustimmen, weil es ansonsten Verzögerungen gegeben hätte, die zu einem viel späteren Einführen von RDE und damit auch zu einer letztendlich schlechteren Luft geführt hätten.“*.[1959]

10. Zeuge Marek Bänsch

Der Zeuge *Bänsch* ist seit Dezember 2014 im Referat „Umweltinnovationen; Elektromobilität“ des BMWi tätig, welches zur Abteilung IV „Industriepolitik“ gehört. Er wirkte für das Bundeswirtschaftsministerium an der Ressortabstimmung in RDE-Angelegenheiten mit und nahm auch an einschlägigen Sitzungen des TCMV teil.

Das BMWi, so der Zeuge in seiner Vernehmung„ habe in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts gegenüber der EU-Kommission stets deutlich gemacht, dass man an einer *„frühestmöglichen Einführung der neuen Regularien“* interessiert sei, und die Kommission gebeten, *„schnellstmöglich auch einen abstimmungsreifen Vorschlag vorzulegen“*.[1960] Beim ersten RDE-Paket sei es im Wesentlichen um die Festlegung der Testprozedur gegangen. Politisch sei es *„kein großes Thema“* gewesen, sodass auch die Automobilindustrie *„keinen besonderen Druck“* aufgebaut habe. Das zweite RDE-Paket hingegen sei unter *„völlig anderen Voraussetzungen“* verhandelt worden. Entscheidend seien beim zweiten Paket die Höhe der Konformitätsfaktoren gewesen sowie die Frage, wann diese in Kraft treten sollten und ob es insoweit ein ein- oder zweistufiges Verfahren geben solle.[1961]

In den Ressortabstimmungen sei es seine Aufgabe gewesen, als

[1956] *Flasbarth,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 133.

[1957] *Flasbarth,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 139.

[1958] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 133.

[1959] *Flasbarth,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 128.

[1960] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 72.

[1961] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 80.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Vertreter der industriepolitischen Abteilung die Verordnungsvorschläge dahin gehend zu prüfen, dass sie hinsichtlich des Wettbewerbs der deutschen Automobilindustrie keine gravierenden Nachteile für die Unternehmen in Deutschland bringen, dass sie halt wettbewerbsneutral sind und dass sie also Wachstum und Beschäftigung nicht nachhaltig gefährden.“* [1962]

Die Fachgespräche zwischen den Ressorts hätten in der Regel auf Einladung des BMVI hin stattgefunden, das beim Thema RDE federführend gewesen sei.[1963]

In seiner Vernehmung ist dem Zeugen eine Passage aus einer Unterrichtungsvorlage für den Wirtschaftsminister vom 29. Oktober 2015 zum TCMV-Beschluss vom Vortagvorgehalten worden, die den ihn als Bearbeiter ausweist. Darin heißt es: *„Der Beschluss kann als Verhandlungserfolg der BReg., insb. aber auch des BMWi gewertet werden.“* [1964] Dazu hat der Zeuge ausgeführt, er habe eine solche Formulierung nicht verfasst. Er sei nur für den Entwurf verantwortlich gewesen, der dann in der Hierarchie weiter nach oben gehe und Änderungen erfahre. Er würde das Abstimmungsergebnis auch eher dahin gehend bewerten, dass die Bundesregierung insgesamt den Meinungsbildungsprozess ein Stück weit befördert habe.[1965] *„Auch vor Ort, direkt im Verhandlungsgeschehen,“* so der Zeuge weiter,

> *„haben wir mitgewirkt daran, dass also die doch deutlichen extremen Positionen zwischen einigen Mitgliedstaaten auf der einen Seite, die sehr, sehr hohe Konformitätsfaktoren und sehr späte Einführungsdaten gefordert haben, und der Kommission mit ihrem Vorschlag und einigen anderen Mitgliedstaaten, die den Vorschlag unterstützt haben, dass also dieses weite Auseinanderklaffen - - dass wir zu einem Kompromissvorschlag kommen, der uns ermöglicht hat, noch am 28. Oktober zu beschließen, weil das war durchaus nicht selbstverständlich zu dem damaligen Zeitpunkt. Es ging uns darum, auch möglichst schnell dort zu einem Kompromiss zu kommen, der dann auch ohne Verzögerung in Kraft treten kann, weil je länger man damit wartet, desto kürzer wird die Vorlaufzeit. Und dort hat Deutschland insgesamt - also alle drei Ressorts waren auch vertreten in der Sitzung - aktiv mitgewirkt. Aber ich persönlich würde das nicht als explizites Verdienst des BMWi werten.“*[1966]

Zu den Konformitätsfaktoren hat der Zeuge ausgeführt, diese seien notwendig, um erstens Messungenauigkeiten der mobilen Prüfgeräte und zweitens *„abweichende Fahrweisen“* bzw. auch *„verschärfte Umweltbedingungen“* auszugleichen. Zum Thema Konformitätsfaktoren seien mehrere Fachgespräche mit der Automobilindustrie geführt worden.[1967] Der ACEA und der VDA hätten *„auf jeden Fall einen Wert über 3“* präferiert.[1968] Das BMWi sei dafür eingetreten, dass die Messungenauigkeit, die im Maximalfall bei 50 Prozent liege, nicht zulasten der Autohersteller gehen dürfe. Deswegen habe das BMWi sich für Konformitätsfaktoren von 2,1 und 1,5 eingesetzt.[1969]

Die Transferfunktion sei erst nach der Beschlussfassung zum ersten RDE-Paket im Mai 2015 in die Diskussion eingebracht worden. Grund dafür sei gewesen, dass die Automobilhersteller vor Festlegung der Randbedingungen der RDE-Testfahrten keine Gelegenheit gehabt hätten, ihre Fahrzeuge nach den verbindlichen RDE-Kriterien zu vermessen.[1970] Dabei hätten sie festgestellt, dass es Probleme gebe, die Testbedingungen zu erfüllen, wenn man versuche, ein Fahrzeug *„immer am äußersten Rand der Testbedingungen“* zu fahren.[1971] Der Zeuge hat hierzu erläutert:

[1962] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 75.

[1963] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 82.

[1964] MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 110 f.

[1965] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 87 f.

[1966] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 88.

[1967] *Bänsch,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 78 f.

[1968] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 81.

[1969] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 84.

[1970] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 96.

[1971] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 88.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Also, jemand, der es darauf anlegt, dass das Fahrzeug den RDE-Test nicht erfüllt, also immer genau Maximum fährt von allem, was erlaubt ist – das könnte für Fahrzeuge problematisch werden, weil also mittlerweile in der Abgastechnologie so viele Komponenten miteinander wirken und auch gegeneinander teilweise wirken, dass das schwer beherrschbar ist für einen Entwickler, dass das Fahrzeug diesen äußersten Rand erfüllt.“*[1972]

Der VDA habe dann die Idee der Transferfunktion an das BMWi herangetragen.[1973] Daraufhin sei eine vom VDA finanzierte Studie durchgeführt worden, deren Ergebnis gewesen sei, dass die Transferfunktion sich *„immissionsseitig“* nicht negativ auswirke. Grund für die Finanzierung durch den VDA sei gewesen, dass nicht genügend Zeit für ein öffentlich-rechtliches Vergabeverfahren zur Verfügung gestanden habe. Das BMWi habe bei der Auswahl der Institute mitgewirkt und der Ressortkreis, einschließlich BMUB, sei an den einzelnen Schritten der Studie beteiligt gewesen.[1974] Um *„die Verhandlungen zum RDE-Paket 2 nicht auszubremsen“*, habe man die Idee der Transferfunktion *„nicht mehr rechtzeitig abschließend diskutieren können“* und sich deswegen der Idee der Kommission angeschlossen, *„für die Transferfunktion einen Platzhalter zu schaffen […] ohne konkrete Werte einzusetzen“*. Bei der Verabschiedung des vierten RDE-Pakets, so der Zeuge *Bänsch,* werde man dann mehr Zeit haben, um zu prüfen, welche Vor- und Nachteile die Transferfunktion mit sich bringe.[1975] Er persönlich teile die Ansicht, dass man hinterfragen müsse, ob eine Transferfunktion sinnvoll sei oder ob sie möglicherweise ein *„Schlupfloch“* sein könnte, um Grenzwerte nicht einhalten zu müssen.[1976]

11. Zeuge Dr. Wolfgang Scheremet

Der Zeuge *Dr. Scheremet* ist seit 1. Oktober 2014 Leiter der Abteilung IV „Industriepolitik“ im BMWi, zu der unter anderem das Referat IV D4 „Umweltinnovationen, Elektromobilität“ gehört, in dem der Zeuge *Bänsch* tätig ist.[1977]

In seiner Vernehmung in der 14. Sitzung am 24. November 2016 hat der Zeuge darauf hingewiesen, dass das BMWi im Rahmen des RDE-Gesetzgebungsverfahren *„keine Initiativen gestartet“* habe, da es nicht federführend für diesen Prozess gewesen sei.[1978] Die Diskussion um RDE habe nach seinem Kenntnisstand schon im Jahr 2011 begonnen.[1979] Durch das Bekanntwerden des Abgasskandals habe sie *„plötzlich eine große Bedeutung bekommen“*. Die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Ressorts (BMVI, BMUB und BMWi) habe sich dadurch nicht grundsätzlich verändert, jedoch habe man sich natürlich dann *„viel öfter getroffen“*, um *„möglichst schnell zu einer Verabschiedung der zweiten Stufe RDE“* zu kommen.[1980]

In Hinblick auf die Konformitätsfaktoren hat der Zeuge vor dem Ausschuss gesagt, dass es nach einer Staatssekretärsrunde zwischen den beteiligten Ressorts eine Verständigung auf einen Konformitätsfaktor von 1,95 für die erste Stufe und *„1,5 oder 1,6“* für die zweite Stufe gegeben habe.[1981] Diese Zahl habe man jedoch *„nicht unmittelbar als deutsche Position nach Brüssel gemeldet“*, Grund dafür sei gewesen, dass man den neuen Vorschlag der Kommission nicht direkt habe beeinflussen wollen.[1982] Einige Mitgliedstaaten, beispielsweise die Niederlande, hätten strengere Konformitätsfaktoren bevorzugt. Andere, wie Tschechien und, so hat sich der Zeuge zu erinnern gemeint, auch Rumänien und Ungarn, hätten weit höhere Werte befürwortet.[1983]

[1972] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 88.

[1973] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 92.

[1974] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 92 ff.

[1975] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 89.

[1976] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 91.

[1977] *Dr. Scheremet*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 98; MAT A BMWi-1, Ordner 2, Bl. 146 ff.

[1978] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 100.

[1979] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 106.

[1980] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 108.

[1981] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 107.

[1982] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 109.

[1983] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 109.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zu den Vorstellungen der beteiligten Ministerien hinsichtlich der Konformitätsfaktoren hat der Zeuge erläutert, dass BMVI und BMWi *„da immer relativ ähnlich in der Diskussion und auch in der Bewertung der Konformitätsfaktoren“* gewesen seien. Das BMWi habe, *„abgestimmt mit dem UBA“*, die Automobilhersteller aufgefordert, Untersuchungen darüber zu machen, wie sich *„die Veränderung der Grenzwerte auf die Luftqualität in Städten“* auswirke. Ab einem Konformitätsfaktor von 3,5 habe es eine *„substanzielle Verbesserung“* hinsichtlich der Luftreinheit gegeben. Zwischen 3,5 und 1,5 hingegen habe es keine *„substanzielle, größere Verbesserung“* gegeben. *„Das heißt,“* so der Zeuge weiter,

> *„es ist kein linearer Zusammenhang, sondern es war ein hyperbolischer Zusammenhang: am Anfang relativ – durch den Schritt von 7 auf 3 - große Veränderungen bei der Luftqualität, von 3 auf 1,5 relativ immer weniger werdende Verbesserungen.“*[1984]

Deshalb habe er *„die volkswirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen Kosten den relativ geringen Verbesserungen der Luftqualität da vorgezogen“* und *„empfohlen, den Vorschlag der Kommission diesbezüglich abzulehnen“*. Das BMUB hingegen habe den ursprünglichen Vorschlag der Kommission (1,6 und 1,2) unterstützt.[1985]

Auf einen Vorhalt aus einem Dokument, in dem darauf hingewiesen wurde, dass der Beschluss im TCMV am 28. Oktober 2015 *„offenbar auf ein Gespräch Merkel/Juncker“*[1986] zurückgegangen sei, hat der Zeuge geantwortet, er habe davon gehört, dass Frau *Dr. Merkel* mit Herrn *Juncker* gesprochen hat. Er selbst habe jedoch keine eigene Wahrnehmung zu dem Gespräch.[1987]

Zum Thema Transferfunktion hat der Zeuge ausgeführt, dass diese Idee von der Automobilindustrie gekommen sei. Die Transferfunktion diene dazu, Extrembedingungen beim Fahren weniger stark zu gewichten, sodass *„im Normalbetrieb strengere Grenzwerte“* gelten würden und *„in den wenigen Extrembedingungen weniger strenge“* Grenzwerte.[1988] Es sei *„symbolisch wichtig“* gewesen, die Transferfunktion einzuführen, weil durch sie geringere Konformitätsfaktoren ohne negative Auswirkungen auf Beschäftigung und Automobilindustrie ermöglicht würden.[1989] Auf die Frage, wie Konformitätsfaktoren und Transferfunktion zusammenhingen, hat der Zeuge erwidert, *„er wisse ungefähr, was damit bezweckt ist und welche Wirkung sie hat, aber wie das da im einzelnen Detail mathematisch zusammenhängt“,* könne er nicht beschreiben.[1990] Ferner hat er ausgeführt:

> *„Wie geht man damit um, wenn man da eine Hülle reinschreibt? Die Transferfunktion hatte so den Ruf: Da wird irgendwas versteckt, weil sie relativ kompliziert ist.“*[1991]

Er könne verstehen, dass Unbehagen entstehe, wenn etwas noch nicht da sei. Aus diesem Grund habe man erste einmal einen Platzhalter eingefügt. *„Wenn Sie es aber nicht reinschreiben,“* so der Zeuge weiter,

> *„dann kriegen Sie das nie wieder rein. Da wir damals nicht wussten, wie sie aussehen wird, konnten wir noch keine explizite Funktion da reinschreiben, sondern haben eben implizit einen Platzhalter reingeschrieben. Weil ich aber schon auch davon überzeugt bin, dass die unterschiedliche Gewichtung - - Das ist für mich technisch nachvollziehbar, das Argument, wenn ich unterschiedliche Funktionen habe, unterschiedliche Fahrbedingungen habe, dass das unterschiedliche Emissionen nach sich zieht.“*[1992]

[1984] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 111.

[1985] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 110 f.

[1986] MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 110 (111) – Information für den Minister vom 29. Oktober 2015.

[1987] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 114.

[1988] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 115.

[1989] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 118.

[1990] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 117.

[1991] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 118.

[1992] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 118.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

12. Zeuge Dirk Pung-Jakobsen

Der Zeuge *Pung-Jakobsen* ist Leiter des Referats 323 des Bundeskanzleramtes, dem Spiegelreferat zum Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.[1993]

In seiner Vernehmung hat er darauf hingewiesen, dass das erste RDE-Paket ohne intensivere Beteiligung des Bundeskanzleramtes verabschiedet worden sei. Beim zweiten RDE-Paket hingegen sei die *„Rechtsetzungsdiskussion […] aufgeheizt durch den zeitgleich aufgedeckten Abgasskandal bei VW“* gewesen und habe *„unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit“* gestanden.[1994]

Die Bundesregierung habe sich in dieser Phase bemüht, *„eine tragfähige, auch technisch umsetzbare Rechtsgrundlage zu schaffen“*. Die Aufgabe des Bundeskanzleramtes sei es vor allem gewesen, zwischen den unterschiedlichen Positionen der beteiligen Ressorts zu vermitteln, was *„dann hinterher in Brüssel auch gelungen“* sei.[1995] Hinsichtlich der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung hat der Zeuge erläutert, dass Fragen der Luftreinhaltung in den Umweltbereich fielen, sodass die „RDE-Grundverordnung“ auch vom Umweltrat beraten worden sei. Die konkrete technische Umsetzung hingegen falle in die Zuständigkeit des Verkehrsbereichs.[1996]

Die Konformitätsfaktoren hätten – neben dem Zeitpunkt des Inkrafttretens – im Rechtsetzungsverfahren eine große Rolle gespielt.[1997] Insoweit sei im Zuge der Positionsabstimmung innerhalb der Bundesregierung sowohl mit der Automobilindustrie als auch mit der *„Deutschen Umwelthilfe, mit der Agora Energiewende oder Agora Verkehrswende“* gesprochen worden.[1998] Dabei, so hat der Zeuge klargestellt, stelle die Mitteilung einer Position noch keine Einflussnahme dar.[1999] So sei auch die an das Bundeskanzleramt übermittelte *„Position der Bayerischen Staatsregierung“*[2000] lediglich zur Kenntnis genommen worden.[2001] Sein Kontakt zur Automobilindustrie sei ein *„loser regelmäßiger und anlassbezogener“* gewesen. Gespräche mit Umweltverbänden hingegen führe der Zeuge selbst nicht, da dies nicht in seinen Zuständigkeitsbereich falle.[2002]

Bei RDE sei, so der Zeuge, die *„Rahmengesetzgebung […] im Zuge eines ganz normalen europäischen Gesetzgebungsverfahrens zwischen Parlament und Rat auf Vorschlag der Kommission erfolgt, und die technische Umsetzung“* sei *„im Komitologieverfahren im Rahmen eines solchen technischen Ausschusses“* erfolgt. Der Kommissionsvorschlag könne dann nur von einer qualifizierten Mehrheit abgelehnt werden. Wenn sich also in dem Ausschuss keine qualifizierte Mehrheit gegen den Vorschlag finde, würde er wie vorgeschlagen in Kraft treten. Aus diesem Grund sei es in der Regel so, dass die Kommission lange warte, bis sie einen konkreten Vorschlag mache. So sei es seiner Erinnerung nach auch beim RDE-Verfahren gewesen. Die Bundesregierung habe sich dann intern positioniert, ohne diese *Position „unmittelbar […] in Brüssel zu Gehör zu bringen“*.[2003] Wann sie sich dort zu ihrer Position habe äußern wollen, habe die Bundesregierung dann vom weiteren Diskussionsverlauf in Brüssel abhängig gemacht. Die Position der Bundesregierung sei im Hinblick auf den konkreten Kommissionsvorschlag, der dann mit einer breiten Mehrheit angenommen worden sei, auch noch einmal geändert worden.[2004]

Man habe in diesem Zusammenhang, da Frankreich für die Bundesrepublik ein wichtiger Partner sei, auch Gespräche mit Frankreich geführt, um eine gemeinsame inhaltliche Positionierung zu erreichen.[2005] Auf die

---

[1993] *Pung-Jakobsen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 38.

[1994] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 39.

[1995] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 39 f.

[1996] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 49.

[1997] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 49.

[1998] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 52.

[1999] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 51 ff.

[2000] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 75 ff.; siehe III. 7.

[2001] *Pung-Jakobsen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 51 f., 58.

[2002] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 52.

[2003] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 53.

[2004] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 54.

[2005] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 49.

Frage, ob er bestätigen könne, dass es zum Gegenstand der RDE-Gesetzgebung ein direktes Gespräch zwischen Bundeskanzlerin *Dr. Merkel* und Kommissionspräsident *Juncker* gegeben habe, hat der Zeuge erwidert:

„Nein, das kann ich nicht bestätigen."[2006]

Der schließlich vom TCMV angenommene Kommissionsvorschlag habe nahe an der Position der Bundesregierung gelegen und sei weit entfernt gewesen von der ursprünglichen Position des VDA. Innerhalb der Bundesregierung habe man das Ergebnis positiv bewertet.[2007]

Zur Transferfunktion hat der Zeuge ausgeführt, dass sie dazu diene, *„extreme Fahrweisen"* bzw. *„extreme Verbräuche"* zu mitteln. Die Bundesregierung habe sich dafür eingesetzt die Transferfunktion in Form eines Platzhalters in den Verordnungstext aufzunehmen. Im weiteren Verlauf des Rechtsetzungsverfahrens könne dann geprüft werden, *„welche Auswirkungen die Transferfunktion, jetzt präziser, auf einer breiteren Basis"* habe und ob sie das gewünschte Ziel, extreme Fahrweisen und Bedingungen auszugleichen, erfülle.[2008] Es werde dann auch eine Positionierung dazu geben, ob die Transferfunktion im Verordnungstext bleiben solle oder nicht.[2009]

Gefragt nach der Studie des VDA über die Transferfunktion, hat der Zeuge entgegnet, er sei in diese Studie nicht eingebunden gewesen. Der Inhalt der Studie sei ihm nur insoweit bekannt gewesen, *„als dass sie in der Ressortabstimmung zitiert worden ist"*. Dem Zeugen ist außerdem erinnerlich gewesen, dass der VDA die Studie nicht *„völlig aus eigenem Antrieb"* durchgeführt habe. Vielmehr habe es durchaus eine Abstimmung über den Inhalt gegeben. Diese Verfahrensweise sei gewählt worden, da man innerhalb kurzer Zeit eine *„belastbare Einschätzung"* gebraucht habe und eine öffentliche Beauftragung und Vergabe dementsprechend nicht möglich gewesen sei. Man habe sich dem VDA nicht ausgeliefert, sondern klare, überprüfbare Anforderungen an die Studie gestellt.[2010]

13. Zeuge Jürgen Resch

Der Zeuge *Resch* ist seit 1986 Geschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe e.V.

In seiner Vernehmung hat der Zeuge die europäischen RDE-Rahmenbedingungen kritisiert, insbesondere im Vergleich zum „*Not-To-Exceed*-Modell" der EPA. Dessen Vorteil bestehe darin, dass die Prüfbehörde gegenüber den Automobilherstellern nicht offenlege, welche Fahrsituationen sie teste, sodass man sich seitens der Fahrzeughersteller nicht auf bestimmte Prüfbedingungen einstellen könne.[2011] Der Zeuge hat in diesem Zusammenhang auf ein Gespräch verwiesen, dass er mit einem Mitarbeiter der EPA im Februar 2016 geführt habe. Dieser habe ihm erzählt, dass man in den USA seit vielen Jahre nicht nur einen, sondern fünf Labortests durchgeführt habe, bis man festgestellt habe: *„They are cheating us."* Dann habe man, so der EPA-Mitarbeiter nach Auskunft des Zeugen, Straßentests eingeführt, ähnlich den jetzt in der EU beschlossenen, und festgestellt: *„They are cheating us again."* Deswegen habe man angekündigt, künftig nach dem Prinzip vorzugehen: *„We are testing, but we don't tell how",* und das Interessante sei gewesen, dass die EPA in den darauffolgenden Wochen Dutzende von Anrufen aus der Automobilindustrie bekommen habe, ob man das *„We don't tell how"* ein bisschen näher definieren könne. Die Schlussfolgerung des EPA-Gesprächspartners des Zeugen daraus sei gewesen:

„Die wollten schon wieder wissen, wie man das etwas eingrenzen kann."[2012]

Auf die Frage, wie er die Konformitätswerte in Hinblick auf die Ungenauigkeiten bei PEMS-Messungen bewerte, hat der Zeuge geantwortet, dass die Konformitätsfaktoren für seine Organisation keine Rolle spielten, da sie nicht nach *„irgendeinem RDE-Standard"* messe.[2013]

[2006] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 50.

[2007] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 65.

[2008] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 60.

[2009] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 64.

[2010] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 59.

[2011] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 95.

[2012] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 95 f.

[2013] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 94.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

14. Zeuge Sigmar Gabriel

Der Zeuge *Gabriel* war im Untersuchungszeitraum Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (22. November 2005 bis 28. Oktober 2009) sowie Bundesminister für Wirtschaft und Energie (17. Dezember 2013 bis 27. Januar 2017).

In seiner Vernehmung in der 18. Sitzung am 15. Dezember 2016 hat er zunächst deutlich gemacht, dass er sich als Wirtschaftsminister im Rahmen der RDE-Gesetzgebung dafür eingesetzt habe, dass die Grenzwerte der RDE-Tests *„ehrgeizig, aber eben auch realistisch“* seien. Gerade nach Bekanntwerden des Abgasskandals habe die Automobilindustrie *„nicht als Bremser beim Umwelt- und Naturschutz dastehen“* dürfen. Schon in seiner Amtszeit als Umweltminister sei dem Zeugen *Gabriel* klargewesen, dass man etwas unternehmen müsse, um Autos *„insgesamt umweltfreundlicher zu machen und Schlupflöcher zu schließen“*. Deswegen sei es gerechtfertigt zu fragen, warum der RDE-Gesetzgebungsprozess so lange gedauert habe. Die Antwort sei, dass die Technik für mobile Messungen damals noch gar nicht für Pkw zur Verfügung gestanden habe.[2014]

Die RDE-Verhandlungen in Brüssel seien sehr komplex gewesen, weshalb man sie in vier Pakete unterteilt habe. Die vom TCMV beschlossenen Regelungen hätten auch noch vom Europäischen Parlament gebilligt werden müssen. [2015] Es sei *„völlig klar gewesen, dass, wenn das EP-Parlament das durchfallen lässt, wir möglicherweise heute noch nicht mal zu einem Beschluss über RDE gekommen wären.“* Man habe dementsprechend *„große, große Sorge“* gehabt, *„dass die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten erneut das ganze Ding verlängert, wenn das EP den gefundenen Kompromiss durchfallen lässt“*.[2016]

Ein wesentlicher Dreh- und Angelpunkt bei den Verhandlungen seien die Konformitätsfaktoren gewesen. Die Positionen zur Höhe der Faktoren seien weit auseinander gegangen. So hätten unter anderem Italien, Tschechien, Österreich, Spanien, Bulgarien, Ungarn und Rumänien einen Konformitätsfaktor von 2,5 befürwortet. Es sei nicht einfach gewesen *„manche Länder von zum Teil überzogenen Forderungen, also Aufweichungen des Faktors, abzubringen“*.[2017] Er habe an den Tagen vor der Abstimmung noch seine *„italienische Kollegin am Telefonhörer“* gehabt, die einen Faktor von 2,5 befürwortet habe, da ihr zufolge alles andere *„der Untergang der italienischen Automobilindustrie“* sein würde.[2018] Aus diesen Gründen halte er die schließlich beschlossene zweijährige Übergangsregelung mit einem höheren Konformitätsfaktor in der ersten Stufe für einen guten Kompromiss, zumal es dadurch möglich gewesen sei, in der zweiten Stufe strengere Grenzwerte festzulegen. Man müsse auch beachten, dass in der Automobilbranche die Produktentwicklung fünf bis acht Jahre in Anspruch nehme, und ganze *„Fahrzeugmodelle mit einem Federstrich der Politik quasi unverkäuflich werden zu lassen“* sei *„keine ernsthaft in Betracht kommende Lösung“*.

Innerhalb der Bundesregierung habe man sich auf einen Konformitätsfaktor von 1,95 geeinigt. [2019] Jedoch habe man diesen Faktor in den Verhandlungen nicht öffentlich gemacht, um sich nicht *„auf die eine oder andere Seite zu schlagen“*. Dass das Kanzleramt sich in die Verhandlungen eingeschaltet und statt 1,95 den Faktor von 2,1 vertreten habe, sei ihm nicht erinnerlich. Am Rande des zweiten Digitalgipfels in Paris[2020] habe ein Gespräch zwischen dem französischen Staatspräsidenten und der Bundeskanzlerin stattgefunden. Der Zeuge *Gabriel* hat sich hierzu wie folgt geäußert:

> *„Ist mir in Erinnerung, dass wir dort am Rande auch ein Gespräch hatten mit dem französischen Staatspräsidenten, der deutschen Bundeskanzlerin und mir und dem Kollegen Macron und dass dabei, glaube ich, uns mitgeteilt wurde, dass die beiden Regierungschefs sich auf 2,1 verständigt hätten und es jedenfalls nicht darüber hinausgehen solle, wie die Italiener das wollten. Wir haben uns dort auf die Abwehr des italienischen Vorschlags verständigt. Das weiß ich noch.“*[2021]

[2014] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 14 f.

[2015] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 18 f.

[2016] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 25 f.

[2017] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 18 f.

[2018] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 26.

[2019] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 36.

[2020] Am 27. Oktober 2015 fand in Paris eine deutsch-französische „Konferenz zur digitalen Wirtschaft“ statt.

[2021] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 38 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge hat grundsätzlich darauf hingewiesen, dass bei Entscheidungen im Rahmen der Europäischen Union sich 28 Mitgliedstaaten einigen müssten, sodass stets Kompromisse gefunden werden müssten.[2022] Der zweite von der Kommission gemachte Vorschlag sei nicht auf Druck von Deutschland hin entstanden, sondern sei nötig gewesen, um den Staaten entgegenzukommen, die wesentlich höhere Faktoren befürwortet hätten. Damit sei man auch weit von dem Vorschlag der ACEA entfernt gewesen, der sich für einen Faktor über drei eingesetzt habe.[2023] Daran, dass die Bundesregierung viel niedrigere Konformitätsfaktoren vertreten habe als die ACEA, sei zu erkennen, dass man sich *„nicht dem Lobbyismus der Autoindustrie unterstellt“* habe. Es ließe sich zwar leicht behaupten, das Land mit der größten Automobilindustrie in Europa würde bei Grenzwertfestlegungen stets im Sinne der Industrie handeln, jedoch sei das Gegenteil der Fall.[2024]

Zu einem Gespräch zwischen Bundeskanzlerin *Dr. Merkel* und Kommissionspräsident *Juncker* im Zuge der Verhandlung am 28. Oktober 2015, auf das in einer Unterlage des BMWi verwiesen wird[2025], hat der Zeuge *Gabriel „keinerlei nähere Informationen“* gehabt.[2026]

Dem Zeugen ist in seiner Vernehmung ein Dokument aus dem BMWi[2027] vorgehalten worden, in dem der schließlich beschlossene Konformitätsfaktor von 2,1 im Vergleich zum von der Kommission ursprünglich vorgeschlagenen Faktor von 1,6 als Erfolg bewertet wird. Diese Bewertung hat der Zeuge damit erklärt, dass die Italiener am Vorabend beim ersten digitalen Kongress der französischen und der deutschen Regierung in Paris noch verlautbart hätten, *„2,2 sei das Maximum, was Italien akzeptieren könnte“*.[2028]

Zur Transferfunktion hat der Zeuge sich dahin gehend geäußert, dass sie deswegen wieder in den Regelungstext aufgenommen worden sei, weil andere Mitgliedstaaten das auch gewollt hätten und es für eine Kompromissfindung von Nöten gewesen sei. Im Übrigen sei der Faktor für die Transferfunktion momentan bei eins, sodass sie keine Berücksichtigung finde. Eine Entscheidung über die Transferfunktion werde im Rahmen des vierten RDE-Pakets getroffen. Das BMWi habe sich entgegen BMVI und BMUB für die Transferfunktion ausgesprochen und sich mit dieser Position durchgesetzt.[2029]

Der Zeuge hat dem Untersuchungsausschuss schließlich berichtet, dass er persönlich Gespräche mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments geführt habe, nachdem das zweite RDE-Paket *„im Umweltausschuss des Europaparlaments durch[gefallen]“* sei, um noch *„2016 das Paket unter Dach und Fach zu bekommen“*.[2030]

15. Zeuge Peter Altmaier

Der Zeuge *Altmaier* war im Untersuchungszeitraum Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (22. Mai 2012 bis 17. Dezember 2013) sowie Chef des Bundeskanzleramtes (seit 17. Dezember 2013).

Zu den Verhandlungen um die RDE-Gesetzgebung hat der Zeuge in seiner Vernehmung zunächst grundlegend ausgeführt, welche Rolle dem Bundeskanzleramt in Hinblick auf europäische Rechtsetzungsprozesse zukommt. Das Bundeskanzleramt sei *„immer dann gefordert, wenn es zwischen den Ressorts zu unterschiedlichen Positionen kommt“*. Dabei werde die Ministerebene nur eingebunden, wenn auf Arbeits-, Referats- und Abteilungsebene keine Einigung gefunden werde. Insoweit könne er sich nicht erinnern, dass er bei den RDE-Verhandlungen in dieser Hinsicht gefordert gewesen sei.[2031]

Der Zeuge hat auf die Frage nach Gesprächen der Bundesregierung mit Frankreich im Zuge der RDE-Verhandlungen geantwortet, dass es *„ein ganz normaler und üblicher Vorgang“* sei, *„Verbündete“* in Brüssel zu suchen. In wem man einen *„Verbündeten“* finde, hänge ganz maßgeblich vom Sachgebiet ab. Da in vielen

---

[2022] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 36.

[2023] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 18 f..

[2024] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 30.

[2025] MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 110 (111) – Information für den Minister vom 29. Oktober 2015.

[2026] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 47.

[2027] MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 110 (111) – Information für den Minister vom 29. Oktober 2015.

[2028] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 38.

[2029] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 42 ff..

[2030] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 19.

[2031] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 60.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fällen mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werde, brauche es in diesen Fällen eine Sperrminorität, das sei das *„alltägliche Geschäft […] in Brüssel“*.[2032]

In Bezug auf Fragen nach einer Abstimmung mit Frankreich im Vorfeld der TCMV-Sitzung vom 28. Oktober 2015, die in einer Vorlage für die Bundeskanzlerin vom 16. Oktober 2015 empfohlen worden war,[2033] hat der Zeuge zunächst grundsätzlich darauf hingewiesen, dass Deutschland alle wichtigen Fragen mit Frankreich bespreche, weil es ein besonders wichtiger Partner sei.[2034] Konkret zur in der Vorlage für die Kanzlerin vorgeschlagenen Abstimmung in Bezug auf das zweite RDE-Paket hat er Folgendes erklärt:

> *„Der Vorschlag in dem Votum war, dass die Gespräche mit Frankreich intensiviert werden. Das hat die Kanzlerin gebilligt. Ich habe das auch gesehen, und ich gehe mal davon aus, dass diese Gespräche auch geführt worden sind; denn am Ende haben wir ja doch noch einige Verbesserungen durchsetzen können“.* [2035]

Er selbst sei an diesen Gesprächen allerdings nicht beteiligt gewesen:

> *„Das ist auf der Arbeitsebene geführt worden.“*[2036]

Der Zeuge *Altmaier* ist in seiner Vernehmung mit einer Aussage des Zeugen *Flasbarth* konfrontiert worden, wonach es

> *„[l]etztendlich am 28.10. […] dann die Entscheidung aus dem Kanzleramt [gab], dass abweichend von der Vereinbarung, die wir getroffen hatten, nämlich unter 2 zu bleiben - - dass es 2,1 sein sollte“.*[2037]

Hierzu hat sich der Zeuge *Altmaier* wie folgt geäußert:

> *„Nach meiner Erinnerung gab es Verständigungen der Ressorts in allen Stufen des Verfahrens bis hin zu den abschließenden Verhandlungen. Ich habe jedenfalls keine Kenntnis von irgendetwas anderem.“*[2038]

Auf die Frage, ob es seitens des Bundeskanzleramts Einflussnahmen auf das BMUB gegeben habe, um dieses zu einer industriefreundlicheren Position bei den Konformitätsfaktoren zu bewegen, hat der Zeuge geantwortet, er persönlich habe keinerlei derartigen Einfluss auf das BMUB, BMVI oder BMWi ausgeübt.[2039]

Dem Zeugen ist ein dem Bundeskanzleramt am 27. Oktober 2015 per E-Mail übermittelter *„Vermerk der Bayerischen Staatsregierung zu RDE“*, in dem die Landesregierung Positionen der BMW-Group an die Bundesregierung heranträgt,[2040] vorgehalten worden. Hierauf hat er entgegnet, dass solche Haltungen von Landesregierungen ständig an das Bundeskanzleramt herangetragen würden. Er gehe davon aus, dass dieser Vermerk in die *„Gespräche, die zwischen Kanzleramt und den beteiligten Ministerien geführt worden sind“,* eingeflossen sei, ihm selbst habe dieses Schreiben jedoch nicht vorgelegen. Auf die Frage, ob es reiner Zufall sei, dass die Forderungen der BMW-Group dem Verhandlungsergebnis in Brüssel entsprächen, hat der Zeuge geantwortet, das könne er nicht ausschließen. [2041] Im Übrigen halte er es nicht für problematisch, dass sich die Industrie oder Umweltverbände an das Bundeskanzleramt wendeten, um ihre Positionen vorzutragen. Im Kanzleramt müssten die vorgebrachten Argumente dann eben dahingehend bewertet werden, ob sie berechtigt seien oder nicht.[2042]

[2032] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 60.

[2033] Siehe II. 2. c). hh).

[2034] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 96 f.

[2035] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 97.

[2036] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 97.

[2037] *Flashbart,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 139.

[2038] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 63..

[2039] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 92.

[2040] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 75 ff.; siehe III. 7.

[2041] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 64 f..

[2042] *Altmaier,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 64 f..

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

16. Zeugin Dr. Barbara Hendricks

Die Zeugin *Dr. Hendricks* ist seit 17. Dezember 2013 Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.

Einleitend hat sie in ihrer Vernehmung verdeutlicht, dass RDE aus ihrer Sicht einen *„großen Fortschritt“* darstelle. Die Konformitätsfaktoren seien letztendlich *„gegen erhebliche Widerstände vonseiten der Industrie“* so ausgestaltet worden, dass *„RDE zu einer deutlichen Minderung der realen Emissionen“* führen werde. Im dritten und vierten RDE-Paket, die derzeit verhandelt würden, werde unter anderem noch der rechtliche Rahmen für die *„notwendigen Nachkontrollen von Fahrzeugen im realen Fahrbetrieb“* festgelegt werden.[2043] Ein Vorschlag der Kommission hierzu werde erwartet.[2044]

Sie selbst sei zum ersten Mal im Februar 2014, nach ihrem Amtsantritt im Dezember 2013, über den Stand der RDE-Verhandlungen in Brüssel informiert worden.[2045] Zu diesem Zeitpunkt seien die Arbeiten bereits seit mehreren Jahren im Gange gewesen.[2046] Den am 6. Oktober 2015 von der Kommission vorgelegten Entwurf zum zweiten RDE-Paket mit den Konformitätsfaktoren von 1,6 ab 2017 und 1,2 ab 2019 habe sie *„durchaus begrüßt“*. Als Umweltministerin unterstütze sie *„natürlich ehrgeizige Vorschläge“*. Jedoch habe dieser Vorschlag der Kommission bei *„einer Reihe von Mitgliedstaaten durchaus gar keine Zustimmung gefunden“*, insbesondere bei solchen, die über eine eigene Automobilindustrie verfügten.[2047]

Hinsichtlich der Konformitätsfaktoren habe das BMUB sich zunächst mit dem BMWi auf einen Anfangswert von unter zwei verständigt gehabt. Diese Einigung habe Staatssekretär *Flasbarth* herbeigeführt. Sie sei darüber mündlich unterrichtet worden. *„Symbolhaft“* sei ihr ein Wert unter zwei wichtig gewesen. Nach ihrer Erinnerung sei das BMVI anfangs mit diesem Wert nicht einverstanden gewesen.[2048] Später habe man sich mit dem BMWi auf einen Konformitätsfaktor für die erste Stufe von 1,95 verständigt.[2049] Es treffe zu, wenn es in einer Kanzlervorlage[2050] heiße, dass sich die Ressorts am 15. Oktober 2015 geeinigt hätten, den Zeitplan der Kommission und einen Konformitätsfaktor von 1,4 für die zweite Stufe ab Jahr 2019/2020 zu akzeptieren sowie sich für eine Transferfunktion einzusetzen. Der zuständige Staatssekretär habe mit ihr Rücksprache gehalten, bevor er sich auf diese veränderte gemeinsame Position eingelassen habe. Ihr sei dazu in Erinnerung, dass man sich entschieden habe *„mit einer etwas offeneren Position“* in die Verhandlungen zu gehen, da *„keine Einigkeit über die kurze Frist im Ressortkreis erzielt werden konnte“*.[2051] Ein besonderer Druck seitens des BMWi, die Transferfunktion wieder in den Verordnungstext aufzunehmen, sei ihr nicht erinnerlich.[2052]

Der Zeugin ist in der Vernehmung ein an sie gerichtetes Schreiben der bayerischen Wirtschaftsministerin *Ilse Aigner* vom 14. Oktober 2015 vorgehalten worden.[2053] In diesem heißt es:

> *„Die Automobilindustrie hält die von der Kommission vorgeschlagenen Konformitätsfaktoren … für wirtschaftlich nicht darstellbar. Sie wären insbesondere für Dieselfahrzeuge nur mit großem Mehraufwand einzuhalten. Faktisch würden damit fast alle Dieselfahrzeuge wirtschaftlich unattraktiv. […] Dies würde den Automobilstandort Deutschland nachhaltig beschädigen.“*[2054]

[2043] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 72.

[2044] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 89.

[2045] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 81.

[2046] Ebd.

[2047] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 75.

[2048] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 76.

[2049] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 77.

[2050] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 141.

[2051] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 78.

[2052] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 79.

[2053] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 76.

[2054] MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 304 (305); siehe III. 7.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dazu hat die Zeugin ausgeführt, dass sie sich an ihren Antwortbrief nicht erinnern könne. Sicher sei allerdings, *„dass wir die Vorschläge der Automobilindustrie nicht nahtlos übernommen haben“*.[2055] Die Automobilindustrie habe hinsichtlich der Konformitätsfaktoren ihrer Erinnerung nach vorgetragen, *„dass, wenn es unter 2,5 gehen würde, dann die Lichter ausgehen“* würden.[2056]

Zu dem Beschluss des TCMV am 28. Oktober 2015 hat die Zeugin angemerkt, dass sie sich statt des beschlossenen Konformitätsfaktors von 2,1 in der ersten Stufe *„einen niedrigeren Faktor gewünscht hätte, also unter 2“*. Aber natürlich habe der TCMV eben auch Rücksicht auf Belange von anderen Mitgliedstaaten genommen.[2057] Ob die beschlossenen Faktoren eine deutliche Abschwächung des Euro-6-Grenzwertes darstellten, wie es die Deutsche Umwelthilfe in einem Schreiben an die Zeugin vertreten hatte, das ihr in der Vernehmung vorgehalten worden ist, könne sie *„technisch gar nicht beurteilen“*.[2058]

Befragt zu einem in einer Unterlage des BMWi erwähnten[2059] Gespräch zwischen Bundeskanzlerin *Dr. Merkel* und Kommissionspräsident *Juncker* im Vorfeld des TCMV-Beschlusses am 28 Oktober 2015 hat die Zeugin erwidert, ihr sei erinnerlich, dass ihr *„gesprächsweise mitgeteilt wurde, dass es so ein Telefonat gegeben haben soll“*. Aus eigener Kenntnis wisse sie davon aber nichts.[2060]

17. Zeuge Stephan Redmann

Der Zeuge *Redmann* ist seit 2003 als Referent im Bundesverkehrsministerium im Referat „Kraftfahrzeugtechnik, Umweltschutz“ tätig.[2061] In dieser Eigenschaft wirkte er an den Ressortabstimmungen zum RDE-Vorhaben mit und nahm an den entsprechenden TCMV-Sitzungen teil.

Der Grund dafür, mit der Entwicklung von RDE zu beginnen, so der Zeuge in seiner Vernehmung, sei gewesen, dass 2011 Messergebnisse eines VW Passats vorgestellt worden seien, die gezeigt hätten, dass die Euro-6-Grenzwerte nicht hätten eingehalten werden können. Er meine auch, sich daran erinnern zu können, dass *„der Herr Friedrich oder der Herr Resch damals auch noch angekündigt hatten, dass noch weitere Untersuchungen laufen vonseiten der Deutschen Umwelthilfe, dass zwei weitere Fahrzeugtypen gerade in der Messung sind - - in Zusammenarbeit mit dem ADAC wurden die Fahrzeuge vermessen“*.[2062] Zu Beginn des RDE-Gesetzgebungsverfahren sei zunächst auch eine Grundsatzdiskussion darüber geführt worden, ob man sich für PEMS-Messungen, *„Random Cycle“* oder andere Zyklen – *„ARTEMIS zum Beispiel“* – verwenden solle.[2063] Den Vorteil von PEMS-Messungen habe man darin gesehen, dass dann

> *„Cycle Beating, nämlich wirklich eine Anpassung auf die Prüfung, eigentlich kaum mehr möglich ist, weil eben ein sehr großer Bereich von Randbedingungen – eben das, was wir auch jetzt so als normale Betriebsbedingungen definiert haben – abgedeckt wird.“*[2064]

Im zweiten RDE-Paket sei neben den Konformitätsfaktoren, den Einführungszeitpunkten und gewissen dynamischen Randbedingungen außerdem festgelegt worden, dass die Hersteller ihre Emissionsstrategien offenlegen und begründen müssten.[2065]

Der Zeuge *Redmann* hat sich in seiner Vernehmung eingehend zur Einflussnahme der Automobilindustrie auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene geäußert. Angesprochen auf einen von ihm verfassten Sachstands-

---

[2055] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 76.

[2056] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 86.

[2057] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 78.

[2058] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 88.

[2059] MAT A BMWi-2-2, Ordner 55, Bl. 110 (111) – Information für den Minister vom 29. Oktober 2015.

[2060] *Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 79.

[2061] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 100.

[2062] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 109.

[2063] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 156 f.

[2064] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 157.

[2065] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 107.

bericht vom 18. März 2015 an Staatssekretär *Odenwald*, in dem es heißt, der ACEA betreibe *„intensive Lobbyarbeit“*,[2066] hat der Zeuge erläutert, er verstehe hierunter, dass *„Positionspapiere von ACEA, dem europäischen Automobilherstellerverband, verschickt worden“* seien. Die Positionen des ACEA seien damals *„quasi diametral, zumindest in einigen Aspekten“* zu den Vorstellungen der Bundesregierung gewesen. Als die Diskussionen zu RDE im TCMV angefangen hätten, seien dort die Mitgliedstaaten, in denen Pkw hergestellt würden, *„vorrangig auch von ACEA angesprochen“* worden. Sehr viele dieser Mitgliedstaaten hätten die *„Vorbehalte bzw. Bedenken von ACEA aufgegriffen“*.[2067]

Dem Zeugen *Redmann* ist ein von ihm verfasster Hintergrundbericht vom 2. September 2014 vorgehalten worden, in dem er geschrieben hatte:

> *„Das Prüfverfahren zu RDE-LDV wird seit Anfang 2011 von der Europäischen Kommission unter enger Beteiligung der Mitgliedstaaten und der Industrie entwickelt.“*[2068]

Dazu hat der Zeuge *Redmann* ausgesagt, dass auf nationaler Ebene Fachgespräche mit der Automobilindustrie geführt worden seien. Dies sei auf Fachebene geschehen. Auf Behördenseite beteiligt gewesen seien er selbst, seine Kollegen aus den Ressorts und die nachgeordneten Behörden oder Technischen Dienste. Auf Seiten der Automobilindustrie hätten *„fast alle deutschen Automobilhersteller und in der Regel auch der VDA“* an den Fachgesprächen teilgenommen. Auf europäischer Ebene sei die Automobilindustrie über die RDE-LDV-Arbeitsgruppe in den RDE-Gesetzgebungsprozess eingebunden gewesen. Dies sei eine Expertengruppe der Europäischen Kommission, eine *„offene Gruppe“*, in der sowohl die *„Automobilindustrie“* als auch *„Trans[portation] & Environment, andere Organisationen und eben auch Mitgliedstaaten“* vertreten gewesen seien.[2069]

Ferner hat der Zeuge erläutert, dass diese Einbindung erst *„ab einem gewissen Punkt, wo es dann auch entsprechend politischer geworden ist, wo auch diese entsprechende Blockadesituation“* eingetreten sei, begonnen habe.[2070] Es habe sich abgezeichnet, dass der Vorschlag der Kommission für das erste RDE-Paket, über das am 24. März 2015 im TCMV abgestimmt werden sollte und *„von dem wir von deutscher Seite aus eigentlich nie weit entfernt waren, nicht mehrheitsfähig sein könnte“*.[2071] Daraufhin habe man auf *„Brüsseler Ebene“* dann auch Gespräche auf höherer, wohl auf Staatssekretärsebene, mit der Automobilindustrie, unter anderem mit *Dr. Eichhorn*, dem technischen Geschäftsführer des VDA, geführt. Die Position der Bundesregierung habe damals darin bestanden, zunächst, im Rahmen des ersten RDE-Pakets, die Testprozedur zu verabschieden, um dann, im Rahmen des zweiten RDE-Pakets, die Konformitätsfaktoren zu bestimmen. ACEA und VDA hätten sich damals, so der Zeuge, hingegen dafür ausgesprochen ein *„komplettes RDE-Paket, was bereits alle Elemente enthält“,* festzulegen. In diesem Punkt habe man in vermittelnden Gesprächen *Dr. Eichhorn* davon überzeugen können, die Position der Bundesregierung mitzutragen.[2072]

Auch hinsichtlich der Frage, welcher Temperaturbereich durch RDE abgedeckt sein solle, habe die Automobilindustrie Positionen vertreten, die weit entfernt von denen der Bundesregierung gewesen seien. Während die Bundesregierung sich dafür eingesetzt habe, *„dass ein möglichst breiter Temperaturbereich durch RDE abgedeckt wird, bis minus 7 Grad“*, habe die Automobilindustrie sich dafür ausgesprochen, dass der abgedeckte Bereich *„erst über 0 Grad“* beginne.[2073] Man habe hier dann

> *„einen sehr guten, tragfähigen Kompromiss gefunden, der die tieferen Temperaturen abdeckt, aber zunächst in einer Zwischenstufe den mediterranen Ländern entgegenkommt und noch nicht bis minus 7 Grad runtergeht, sondern das erst in der finalen Stufe macht“*.[2074]

[2066] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 67, Bl. 16 (17).

[2067] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 117 f.

[2068] MAT A BMVI-2-3, Referat LA 27, Ordner 34-1, Bl. 166 f. – Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen (RDE-LDV).

[2069] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 118 f.

[2070] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 118 f.

[2071] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 117 f.

[2072] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 119.

[2073] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 119 f.

[2074] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 123.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weiterhin habe es Differenzen hinsichtlich der *„dynamischen Randbedingungen“* gegeben. Die Automobilhersteller hätten, so der Zeuge *Redmann,* darauf gedrängt, sie bereits im ersten RDE-Paket mit aufzunehmen. Die Bundesregierung hingegen habe sie erst im zweiten Verordnungspaket festlegen wollen, da man die Randbedingungen nur im Zusammenhang mit der *„Festlegung der Einführungszeiträume und mit der Festlegung der Konformitätsfaktoren“* habe diskutieren wollen. Die konkrete Festlegung der dynamischen Randbedingungen sei dann auch erst im zweiten Verordnungspaket erfolgt.[2075]

Dem Zeugen ist in diesem Zusammenhang in seiner Vernehmung eine E-Mail vorgehalten worden, die er am 12. Juni 2015 an *Dr. Eberhardt* vom BMUB und Herrn *Bänsch* vom BMWi geschrieben hatte.[2076] Darin heißt es, man sei über die Leitungsebenen massiv unter Druck gesetzt worden *„die dynamischen Randbedingungen schon im 1. Paket zu verabschieden.“*[2077] Dazu hat der Zeuge erklärt, er habe damit ausdrücken wollen, dass das Ministerium von Industrieseite *„über den Weg der Leitungsebenen […] unter Druck gesetzt“* worden sei.[2078] Durch die Gespräche mit der Automobilindustrie auf höherer Ebene, so der Zeuge auf Nachfrage, sei es aber nicht zu Neubewertungen der Positionen der Bundesregierung gekommen. Die deutschen Positionen seien aus *„[s]einer Sicht nahezu komplett aufrechterhalten worden“*.[2079]

Zu den Beratungen im TCMV hat der Zeuge ausgeführt, dass es *„durchaus Mitgliedstaaten gab, die im Abwägungsprozess des Verordnungsvorschlags nicht unbedingt zu sonderlich umweltfreundlichen Ansichten gekommen sind“*. So habe man sich auf Kompromisse einlassen müssen, um zu verhindern, dass *„das ganze Vehikel vor die Wand fährt, was dann zu Verzögerungen von mehreren Jahren geführt hätte bei der RDE-Einführung“*. Diese Kompromisse seien jedoch nicht aufgrund von Interventionen seitens der Automobilindustrie eingegangen worden, sondern *„den Realitäten in Brüssel“* geschuldet gewesen.[2080]

18. Zeuge Prof. Dr. Martin Winterkorn

Der Zeuge *Prof. Dr. Winterkorn* war im Untersuchungszeitraum Vorstandsvorsitzender der Volkswagen AG (1. Januar 2007 bis 23. September 2015), der Porsche Automobil Holding (13. August 2009 bis 17. Oktober 2015) und der Audi AG (1. März 2002 bis 11. November 2015).

In seiner Vernehmung hat er erklärt, dass das Thema „*Real-Driving-Emissions*“ immer auf der Tagesordnung des ACEA-Ausschusses in Brüssel, in dem alle großen deutschen und europäischen Automobilhersteller säßen, gestanden habe. In der ACEA-Gruppe hätten sich die Vorstandsvorsitzenden der Automobilhersteller getroffen, wobei es auch eine vorbereitende Gruppe gebe, in der Entwicklungsingenieure und die Entwicklungschefs der Marken säßen.

Was die Konformitätsfaktoren angehe, habe man sich im VDA auf einen Wert zwischen zwei und drei geeinigt. Generell habe es innerhalb Europas große Meinungsverschiedenheiten zu diesem Thema gegeben, was darin begründet liege, dass Hersteller vorwiegend kleinerer Autos sich ganz anders zu dieser Frage positionieren würden als Hersteller von großen Autos.

Ob sich VW für die Transferfunktion eingesetzt habe, könne er nicht sagen, da er zu diesem Zeitpunkt nicht mehr bei der Volkswagen AG tätig gewesen sei.[2081] Die Diskussion über RDE sei ja erst 2016 *„so richtig hochgekocht* […]. *Da war ich nicht mehr dabei -*“.[2082]

[2075] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 121 f.

[2076] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 138.

[2077] MAT A BMWi-2-1, Ordner 23, Bl. 11.

[2078] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 138 ff., wörtliches Zitat auf S. 140.

[2079] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 120.

[2080] *Redmann,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 120.

[2081] *Prof. Dr. Winterkorn,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 18 f.

[2082] *Prof. Dr. Winterkorn,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 19.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

19. Zeuge Andreas Dindorf

Der Zeuge *Dindorf* bekleidet im Unternehmen General Motors/Adam Opel AG den Posten des „*Director Regulations & Certification*“.

Am RDE-Gesetzgebungsprozess habe sich sein Unternehmen dergestalt beteiligt, dass Mitarbeiter in den *„Fachgremien vom VDA, dem deutschen Verband, dem ACEA, dem europäischen Verband, und auch dem OICA, dem Weltverband,“* mitgearbeitet hätten. Man habe stets die Einführung und Präzisierung der Vorschriften unterstützt. Dabei habe man

> *„versucht, die Prozedur zu einer im Sinne von der Durchführung auch sinnvollen und robusten Prozedur zu bringen, weil eben das Thema schon eine Menge Dinge hat, die natürlich die Dinge dann auch verfälschen können, gerade wenn Sie einfach auf der offenen Straße fahren, weil Sie ja dann kein kontrolliertes Klima mehr haben, weil ja auch viele Dinge, die ein Labortest beinhaltet, ja eben dann nicht mehr da sind. Und so war unser primärer Fokus darauf gerichtet, dass die Prozedur so solide ausgelegt ist, so robust ausgelegt ist, dass eine gute Wiederholbarkeit sichergestellt ist“.*[2083]

Man habe *„aktiv nicht den Konformitätsfaktor beeinflusst“*, sondern lediglich *„die VDA-Positionen mit unterstützt“*.[2084]

20. Zeuge Dr. Jakob Seiler

Der Zeuge *Dr. Seiler* gehört im VDA der Abteilung „Technik“ an, die für Umwelt- und Fahrzeugsicherheitsfragen zuständig ist.

Im VDA habe man, so der Zeuge in seiner Vernehmung, *„ab Ende 2013 eine erste Grundsatzposition zu RDE entwickelt“*. Wichtige Eckpunkte seien die technische Darstellbarkeit, eine ausreichende Vorlaufzeit für Produktion und Entwicklung sowie eine rechtssichere und robuste Anwendung gewesen.

Der VDA sei in den Jahren 2014 und 2015 von den am RDE-Gesetzgebungsprozess beteiligten Ministerien regelmäßig zu Fachgesprächen eingeladen worden. Die Diskussionen bei diesen Gesprächen seien *„in der Regel kritisch“* abgelaufen und *„die Vertreter der Bundesregierung [waren] zu keinem Moment gefällig […] und [haben] stets ihre eigene kritische Sichtweise entwickelt […]“*. Ganz besonders für das BMUB sei es stets wichtig gewesen, dass durch die RDE-Gesetzgebung die Luftqualitätsziele erreicht würden. Man habe deshalb seitens des VDA angeboten, *„in Abstimmung mit den Regierungsvertretungen eine Studie zur Entwicklung der Luftqualität durchführen zu lassen“*, die gezeigt habe, dass *„die Marktdurchdringung von Euro 6 und RDE langfristig zur Erreichung der Luftqualitätsziele führt.“*[2085] Man habe versucht, den Gesetzgeber dabei zu unterstützen, ein Verfahren zu schaffen, das *„robust und breit anwendbar“* sei.[2086]

Auf die Frage, wie sich der sog. Abgasskandal auf den Gesetzgebungsprozess ausgewirkt habe, hat der Zeuge *Dr. Seiler* erwidert, nach diesem Ereignis habe man *„doch den deutlichen Druck gespürt, RDE schnell zur Verabschiedung zu bringen“*. Vor dem Bekanntwerden des Abgasskandals habe man etwa 80 Prozent des Prozesses hinter sich gebracht gehabt, die letzten 20 Prozent seien dann deutlich schneller bewältigt worden.[2087] Weil die Diskussion nach dem sog. Abgasskandal eine andere gewesen sei, habe der VDA beispielsweise auch seine Position zur Einbeziehung von Ottomotoren in die RDE-Gesetzgebung geändert und die *„Einführung von RDE für den Ottomotor akzeptiert“*.[2088]

Hinsichtlich der Konformitätsfaktoren habe man dafür plädiert, die erste RDE-Stufe zügig einzuführen, weswegen es dem VDA wichtig gewesen sei, dass diese Stufe *„auf aktueller Fahrzeugtechnologie basiert“*.[2089]

[2083] *Dindorf,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 85.

[2084] *Dindorf,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 85.

[2085] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 131 f.

[2086] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 136.

[2087] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 141 f.

[2088] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 142.

[2089] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 131.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Deswegen habe der VDA für die erste Stufe *„für normale RDE-Fahrten einen Faktor von 3,5 vorgeschlagen“*.[2090] Man habe, in Bezug auf die zweite RDE-Stufe *„sehr intensiv auf eine Lead Time von fünf Jahren gedrängt“*, weil es eine entsprechende Vorlaufzeit brauche, um *„flächendeckend DeNOx-Technologien“* einzuführen.[2091] Aufgrund dieser langen Vorlaufzeiten, die die Automobilindustrie benötige, habe man die Befürchtung gehabt,

> *„dass der RDE-Diskussionsprozess sich so lange hinzieht, dass am Ende der notwendige Vorbereitungszeitraum, um sich auch in Entwicklung und Produktion und auch Homologation auf diese neue Gesetzgebung vorbereiten zu können, zu gering wird.“*[2092]

Für die zweite Stufe habe der VDA einen Grenzwert von unter 2 befürwortet, wie es auch von der Bundesregierung vorgegeben gewesen sei.[2093] Allerdings seien die Grenzwerte eben auch abhängig vom *„Timing und den zugelassenen Randbedingungen“*, weswegen der VDA stets für ein *„RDE-Gesamtpaket“* plädiert habe.[2094] Wenn man sich anspruchsvolle Ziele setze, also eine rasche Einführung von RDE wolle, müsse man bei den Konformitätsfaktoren Abstriche machen, also einen etwas höheren Grenzwert festsetzen.[2095]

Die Transferfunktion sei eine Idee des VDA gewesen. Aufgrund der Tatsache, dass die RDE-Messfahrten *„bei verschiedensten Bedingungen und mit verschiedensten Fahrweisen und unterschiedlichsten Strecken gefahren“* würden, sei diese Funktion aus Sicht des VDA *„essenziell für eine rechtssichere Anwendung von RDE“*.[2096] Durch sie werde *„unnatürliches Fahren abgefangen […] und statistisch ausgeglichen“*.[2097] Man habe bei der Entwicklung von RDE feststellen müssen, dass die mathematischen *„Normalisierungstools“* für einige Parameter nicht funktionierten. Namentlich seien das insbesondere die Fahrdynamik und das Steigungsprofil.[2098]

Dabei sei die Transferfunktion *„eher ein Instrument für die Feldüberwachung“*, weil dort nicht ausgeschlossen werden könne, das unnatürlich gefahren werde. Ein Beispiel für einen *„emissionsbeeinflussenden Parameter“* sei die Kraftstoffqualität. Auch sei in den RDE-Regelungen nicht festgelegt, wie viele Personen sich im zu testenden Fahrzeug befinden dürften.[2099] Der VDA habe eine Studie beauftragt, um den Effekt der Transferfunktion auf die Luftqualität zu untersuchen. Dabei habe man bei der Definition der verschiedenen Szenarien mit den Ministerien, dem UBA und der BASt zusammengearbeitet. Die Studie sei vom Institut AVISO in Aachen durchgeführt worden. Ergebnis der Studie sei gewesen, dass sich *„eigentlich alle gemachten Prognosen nur sehr wenig in der Emissionswirkung am Ende unterscheiden“*. Hinsichtlich der Transferfunktion sei herausgekommen, dass sie *„im Verkehrsverhalten kaum eine Rolle“* spiele, was logisch sei, da sie nur bei *„unnatürlichem Fahren“*, nicht bei normalem Fahrverhalten zum Tragen komme.[2100]

21. Zeuge Matthias Wissmann

Der Zeuge *Wissmann*, seit 2007 Präsident des VDA, hat in seiner Vernehmung einleitend dargestellt, dass man seitens des VDA bedauert habe, dass die EU-Kommission – anders als bei anderen Themen – *„ohne jedes Impact Assessment zuvor und im Grunde genommen ohne eine ausreichende Lead Time“* Vorschläge zu RDE gemacht habe.[2101] Der Produktionszyklus eines neuen Fahrzeugs liege *„irgendwo bei sechs, sieben Jahren“*.

[2090] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 138.
[2091] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 131.
[2092] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 144.
[2093] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 140.
[2094] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 131.
[2095] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 138 f.
[2096] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 140.
[2097] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 140
[2098] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 142 f.
[2099] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 140 ff.
[2100] *Dr. Seiler,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 145.
[2101] *Wissmann,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 154.

Für eine *„vernünftige Regulierung, wenn sie eine große Industrie trifft“*, brauche es *„eine ausreichende Lead Time“*, was der VDA in den Gesprächen mit der Bundesregierung auch immer betont habe.[2102]

Die Automobilindustrie habe *„anspruchsvolle und faire Regeln stets befürwortet“*, sich *„am Gesetzgebungsprozess konstruktiv beteiligt“*, aber aus diesem Grund eben auch deutlich machen müssen, *„wo die Möglichkeiten und wo die Grenzen dieser Themen, auch physikalisch bedingt“* lägen.[2103] Man habe dann die Bundesregierung gebeten *„mitzuhelfen, dass wenigstens die Bundesregierung die Komplexität dieses Vorhabens erkennt und auf die Grenzen der Möglichkeiten hinweist“*[2104]

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses habe es Gespräche zwischen dem VDA und den beteiligten Ministerien gegeben. So habe er, der Zeuge *Wissmann, „auch mit Staatssekretären der Ministerien“* gesprochen. Dabei habe er darauf hingewiesen, dass die Gesetzgebung für die Unternehmen rechtssicher sein müsse.

> *„Wenn es anerkanntermaßen eine Messtoleranz gibt von 0,5 Größenordnung – manche sagen sogar: bis zu 0,8 -, und Sie kommen im ersten Jahr in eine Größenordnung von 1,5, 1,6, 1,8, dann sind die Unternehmen bei der jetzt laufenden Produktion – um die geht es – nicht mehr rechtssicher.“*[2105]

Der VDA halte die beschlossenen Regelungen für *„eine ebenso anspruchsvolle, aber noch machbare Regelung, die nicht dazu führt, dass Produktionen abgestellt werden müssen.“* Allerdings setze der Konformitätsfaktor von 2,1 *„die Betriebe unter eine gewaltige Anspannung.“*[2106]

Daran, Gespräche über die Transferfunktion persönlich geführt zu haben, könne er sich nicht erinnern.[2107]

22. Zeuge Eckart von Klaeden

Einleitend hat sich der Zeuge *von Klaeden,* seit 2013 Leiter der Abteilung „Politik und Außenbeziehungen“ bei der Daimler AG, in seiner Vernehmung zunächst grundsätzlich zum Charakter des Komitologieverfahrens, in dem die RDE-Pakete beschlossen wurden, geäußert. Im TCMV würden Entscheidungen, die *„enorme industriepolitische Auswirkungen“* hätten, mit qualifizierter Mehrheit der Mitgliedstaaten getroffen. Dieses Verfahren habe zwar den Vorteil, dass *„hochkomplexe technische Sachverhalte von Experten behandelt werden“*, andererseits unterliege es *„nicht den Regeln eines parlamentarischen Verfahrens, zum Beispiel hinsichtlich der Öffentlichkeit und der Fristen“*.[2108] Die Bundesregierung werde im TCMV in der Regel von einem Beamten des federführenden Ministeriums vertreten, der dort das Ergebnis der Ressortabstimmung vertrete. *„Die zum Teil kontroverse Ressortabstimmung im Vorfeld mit den unterschiedlichen Schwerpunkten der beteiligten Ministerien“* mache es erforderlich, auf *„verschiedene Ministerien und gegebenenfalls auch auf das Bundeskanzleramt in seiner koordinierenden Funktion“* zuzugehen. Dabei würden Verbandspositionen oder eigene Unternehmenspositionen, die auch als *„Non-Paper“* bezeichnet würden, eingebracht.[2109] Zu der in der Presse thematisierten Übersendung eines Positionspapiers an die private E-Mail-Adresse von Staatssekretär *Odenwald* hat der Zeuge in diesem Zusammenhang Folgendes ausgeführt:

> *„Die Übermittlung unserer Positionen erfolgt grundsätzlich an die betreffenden Ministerien bzw. Behörden. Nach meiner Erinnerung war es nach Telefonaten aus technischen Gründen notwendig, einzelne E-Mails an diese mir benannte Adresse zu versenden. Dabei handelte es sich um Themen, die auch anderweitig Gegenstand der Kommunikation mit dem Ministerium waren.“*[2110]

[2102] *Wissmann,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 170.

[2103] *Wissmann,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 154.

[2104] *Wissmann,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 155.

[2105] *Wissmann,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 155.

[2106] *Wissmann,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 155 f.

[2107] *Wissmann,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 158.

[2108] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 175.

[2109] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 175 f.

[2110] Ebd.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Grundsätzlich sei es ihm wichtig, die *„Bundesregierung im Entscheidungsprozess nicht zu sehr [zu] belämmern“*, sondern seine Argumente in die Ressortabstimmung einzuführen, sodass eine angemessene Abwägung stattfinden könne.[2111] Keinesfalls habe er die Erwartungshaltung, *„dass auf jede Position, die ich übermittle, oder jedes Argument, das ich vortrage, unmittelbar reagiert wird“*.[2112]

In Bezug auf die Konformitätsfaktoren hat der Zeuge betont, dass man diese nicht isoliert sehen dürfe, sondern sie im Zusammenhang, gewissermaßen als *„Dreieck“*, gemeinsam mit den *„Testfeldrandbedingungen“* und dem *„Timing“* betrachten müsse. Wenn dann einer von diesen drei Faktoren verschärft werde, müsse man wiederum bei den anderen eine größere Toleranz walten lassen.[2113] Denn man müsse beachten, dass, *„je schärfer und je kürzer die Vorschriften werden, umso häufiger erforderlich wird, dass es Hardwareeingriffe gibt“*. Dies ziehe dann teilweise erhebliche Veränderungen in der Produktion nach sich. Das Problem bei RDE sei nun, dass die drei oben genannten *„sachlich unmittelbar zusammenhängenden Faktoren“* in den verschiedenen RDE-Paketen voneinander getrennt worden seien. Generell gebe es, so der Zeuge, *„eine deutliche Asymmetrie, oder Asynchronität zwischen der Entwicklung eines Fahrzeuges und seiner Produktion einerseits und der immer kurzfristiger werdenden europäischen Gesetzgebung“*.[2114] Im Ergebnis sei mit der RDE-Gesetzgebung aber ein Kompromiss gelungen, mit dem man unter *„den bestehenden Umständen […] zufrieden“* sein könne.[2115]

Angesprochen auf eine Unterlage, die die Vorbereitung eines Gespräches des Ständigen Vertreters der Bundesrepublik bei der EU betraf,[2116] hat der Zeuge erläutert, dass die *„Botschaft oder die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der Europäischen Union […] auch die Koordination der Komitologieausschüsse“* übernehme. Deswegen sei es ihm wichtig, alle mit diesen Fragen beschäftigten Beamten so gut wie möglich zu informieren.[2117]

Konfrontiert mit einer E-Mail, die der Zeuge am 18. März 2015 an das Kanzleramt geschickt hatte und die ein Mitarbeiter des Kanzleramtes bei der Weiterleitung als *„Hilferuf […] aus der Automobilindustrie“* betitelte,[2118] hat der Zeuge erklärt, dass er sich erinnere, im Nachgang zu dieser E-Mail persönlich oder durch die Repräsentanz seines Hauses um ein Gespräch der Bundesumweltministerin mit dem Vorstandsvorsitzenden der Daimler AG, *Dr. Zetsche,* gebeten zu haben. Er wisse jedoch nicht genau, ob dies in

> *„unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang zu dieser E-Mail stand und ob aufgrund dieser E-Mail oder aufgrund des Entscheidungsprozesses dann auch dieser Termin gewährt wurde. Also schlichtweg: Ich weiß es nicht, und ich glaube nicht, dass die E-Mail dann wiederum zu einer Initiative vonseiten der Bundesregierung geführt hat. Aber, wie gesagt, das ist auch nicht meine Intention, sondern meine Intention ist, dass die Argumente Eingang in den Abstimmungsprozess und in die Ressortabstimmung finden, und das ist ja hier gelungen.“*[2119]

23. Zeuge Christoph Albus

Der Zeuge *Albus* ist seit 2007 Leiter des Referats LA 27 „Kraftfahrzeugtechnik (Umweltschutz)“ im BMVI, in dem auch der Zeuge *Redmann* tätig ist.[2120]

Seit er Referatsleiter im BMVI sei, so der Zeuge *Albus* in seiner Vernehmung, sei bekannt, dass es Differenzen zwischen Realverbräuchen und den auf dem Prüfstand ermittelten Werten gebe. Bezüglich der NOx-Emissionen habe man mit Sorge verfolgt, dass *„die Grenzwertabsenkung von Euro 3, 4, 5, 6 nicht zu den erwarteten Verbesserungen in der Luftqualität geführt“* habe, was auch Studien belegt hätten. Vor diesem Hintergrund habe

---

[2111] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 179.

[2112] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 180.

[2113] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 181.

[2114] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 181 f.

[2115] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 184.

[2116] MAT A AA-1-2, Ordner 11, Bl. 119.

[2117] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 185.

[2118] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 28 f.

[2119] *Von Klaeden,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 187.

[2120] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 129.

die Kommission *„2010, 2011 […] dieses Projekt RDE ins Leben gerufen“*. Anfangs seien neben Straßenmessungen noch *„Zufallstest[s] auf der Rolle im Labor“* in Betracht gezogen worden.[2121]

Die Automobilhersteller seien in Bezug auf RDE ob der *„viele[n] neue[n] Vorschriften und Vorgaben und Tests“* anfangs *„sehr zurückhaltend“* gewesen, hätten aber nicht bewusst den Gesetzgebungsprozess *„gebremst“*.[2122] Die Bedenken der Hersteller hinsichtlich der Einführung von RDE seien darin begründet gewesen, dass die *„sehr weiten Randbedingungen, was die Temperaturen, die Dynamikwerte usw. betrifft“* ein *„riesengroßes Feld“* für die Hersteller darstellen würden, bei dem sie nicht sicher sein könnten, ob *„da Eventualitäten drin sind, die […] technisch nicht“* abdeckbar seien.[2123]

Zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens hat der Zeuge ausgeführt, dass es in Brüssel eine Arbeitsgruppe gegeben habe, die *„sich technisch um die Entwicklung des RDE-Verfahrens gekümmert“* habe. Im Vorfeld des Beschlusses der Konformitätsfaktoren im TCMV im Oktober 2015 habe es *„so ein dreiviertel Jahr vorher - intensiven fachlichen Austausch mit der Automobilindustrie auf nationaler Ebene, parallel zu dem europäischen Prozess“* gegeben. In diesem Zusammenhang habe man *„über Sinnhaftigkeit, Machbarkeit und Konsequenzen […]“* sehr intensiv mit den Herstellern, den Behörden, aber auch mit anderen Gruppierungen gesprochen. Beispielsweise habe es mehrere Gespräche mit dem VDA gegeben, an denen auch das UBA und die BASt teilgenommen hätten. Insgesamt sei es ein sehr langer Prozess gewesen, bis man nach vielen Fachgesprächen zu einer Ressorteinigung gekommen sei. Die Autohersteller hätten einen *„sehr hohe[n] Konformitätsfaktor“* favorisiert, worüber *„wir als Mitarbeiter der Ressorts den Kopf geschüttelt haben“*.[2124]

Die Diskussion um die Transferfunktion, so hat der Zeuge erläutert, sei Mitte 2015 *„intensivst“* geführt worden. Ursprünglich sei die Idee vom VDA, auf europäischer Ebene vom ACEA gekommen. Man habe diesen Vorschlag zunächst als *„sehr suspekt“* empfunden, weil

> *„vor dem Hintergrund des sowieso hohen Konformitätsfaktors, der von der Industrie erwartet wurde, kam jetzt noch eine zusätzliche Aufweichung - so haben wir es zumindestens damit [sic!] verstanden -, dass in den Bereichen der RDE-Fahrt, wo sehr hohe Dynamiken gefordert sind, wo vielleicht auch höhere Temperaturen sind oder andere Faktoren - hohe absolute Höhen, wo man fährt, Steigungen und so weiter -, man da dann auch noch die Konformitätsfaktoren rechnerisch erhöhen wollte“*.[2125]

Trotzdem habe man sich mit dem Vorschlag beschäftigt und sei zu dem Ergebnis gekommen, dass die Transferfunktion durchaus sinnvoll eingesetzt werden könne. Bedingung dafür sei allerdings, dass sie als Ausgleich *„in den leichteren Gegenden auch einen Korrekturfaktor nach unten“* enthalte, *„sodass im Prinzip über eine durchschnittliche RDE-Fahrt ein Ausgleich stattfindet, der wieder bei eins landet, und so ist es ja jetzt als Platzhalter auch in der Vorschrift drin.“*[2126]

Angesprochen auf die Möglichkeiten des KBA bzw. der Technischen Dienste, im Typgenehmigungsverfahren die Offenlegung des Quellcodes der Motorsoftware verlangen zu können, hat der Zeuge auch auf das zweite RDE-Paket hingewiesen, welches vorsehe, dass *„das KBA bei neuen Typgenehmigungen und bei Erweiterungen diese Prüfungen vornimmt“*.[2127]

24. Zeuge Guido Zielke

Der Zeuge *Zielke* war im gesamten Untersuchungszeitraum im Bundesverkehrsministerium tätig und leitet seit Juli 2014 die Unterabteilung LA 2 „Straßenverkehr“, zu der das Referat LA 27 gehört, in dem die Zeugen *Albus* und *Redmann* tätig sind.[2128]

[2121] *Albus,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 133.

[2122] *Albus,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 137.

[2123] *Albus,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 138.

[2124] *Albus,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 139.

[2125] *Albus,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 139.

[2126] *Albus,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 139.

[2127] *Albus,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 147.

[2128] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 54.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In seiner Vernehmung hat der Zeuge mitgeteilt, dass er zum ersten Mal bei *„der Einführung in die Tätigkeit des Referats LA 27“* auf die Reformvorhaben RDE und WLTP hingewiesen worden sei.[2129]

Selbstverständlich sei er auch an Vorbereitungen von RDE-Verhandlungen beteiligt worden und habe sich stets über die Entwicklung auf dem Laufenden halten lassen. Ähnlich wie WLTP sei RDE nach 2010 *„ins Laufen gekommen“* und habe *„in dieser Legislatur […]eine große Rolle“* gespielt.[2130] In Anbetracht der noch bestehenden *„Lücken im EU-Recht“* werde es *„sicherlich auch zu weiteren Anpassungen im EU-Recht kommen müssen“*. Denn das Problem sei *„durch RDE und WLTP allein nicht gelöst.“* So könnte man zum Beispiel die Motorsoftware so programmieren, dass sie die Abgasreinigung nach etwas mehr als 70 km, wenn die RDE-Testfahrt abgeschlossen sei, abschalte.[2131] *„Das bedeutet also,“* so der Zeuge weiter,

> *„Sie müssten im Prinzip, um das zu prüfen und zu kontrollieren, zunächst einmal natürlich den Artikel 5 präzisieren, und Sie müssen sich technisch im Disput auch und in der Auseinandersetzung mit allen weiteren Akteuren - dazu gehören natürlich auch die Technischen Dienste - Gedanken darüber machen, wie Sie die Überprüfung tatsächlich veranlassen wollen, und da sind wir unterwegs.“*[2132]

25. Zeuge Michael Odenwald

Der Zeuge *Odenwald* ist seit Oktober 2012 Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium. Zuvor war er als Unterabteilungsleiter „Personal, Haushalt, Bundesbeteiligungen, Rechtsangelegenheiten“ und später als Leiter der Zentralabteilung tätig.[2133]

Einleitend hat der Zeuge in seiner Vernehmung in der 24. Sitzung am 13. Februar 2017 betont, dass das BMVI frühzeitig *„Regelungslücken und Auslegungsspielräume der Prüfvorschriften“* erkannt und Handlungsbedarf gesehen habe. Aus diesem Grund habe die Bundesregierung sowohl den WLTP- als auch den RDE-Gesetzgebungsprozess *„aktiv unterstützt und maßgeblich vorangetrieben“*.[2134]

Zur Rolle der Automobilindustrie bei der RDE-Gesetzgebung hat der Zeuge ausgeführt, dass die Bundesrepublik eine *„führende Automobilnation“* sei und die Bundesregierung deshalb selbstverständlich *„vielfältige Kontakte zur Automobilindustrie“* unterhalte. Es sei, so der Zeuge, unmöglich, *„das dichte Geflecht an Vorschriften und Regulierungen fortlaufend weiterzuentwickeln, ohne Kenntnisse über die Lebenswirklichkeit in den Produktionsstätten zu besitzen“*. So gebe es sowohl *„auf der Ebene der politischen und unternehmerischen Entscheider“* als auch *„auf der Ebene der fachlichen, technischen Experten“* Kontakt zur Automobilindustrie.[2135] In den technischen Arbeitsgruppen, beispielsweise dem TCMV, säßen neben Vertretern der Automobilindustrie allerdings auch Vertreter von Verbraucher- und Umweltschutzverbänden. An den *„abschließenden Entscheidungen“* seien die Automobilindustrie und andere Verbände selbstverständlich nicht beteiligt.[2136]

Zu Beginn des RDE-Rechtsetzungsverfahrens habe die Europäische Kommission im Jahre 2011 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die *„ein Prüfverfahren mit portabler Messtechnik, genannt PEMS,“* entwickelt habe. Im Jahr 2015 seien dann die beiden ersten RDE-Pakete verabschiedet worden, mit denen unter anderem die *„PEMS-Messprozedur“* festgelegt worden sei. Weiterhin seien darin auch die *„Randbedingungen einer gültigen Messfahrt“*, die Konformitätsfaktoren und die Anwendungstermine normiert worden, wobei sich die Mehrheitsfindung in Brüssel zu diesen Themen *„schwierig“* gestaltet habe.[2137]

[2129] *Zielke,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 50 f..

[2130] *Zielke,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 60.

[2131] *Zielke,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 53 f.

[2132] *Zielke,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 54.

[2133] MAT A BMVI-1, Az. Z 14-2211.1-57, Ordner 1, Bl. 35 ff., Ordner 2, Bl. 1 ff.

[2134] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 92.

[2135] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 102.

[2136] Ebd.

[2137] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 93.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Er selbst sei erstmals im Vorfeld des TCMV-Beschlusses im Mai 2015 persönlich in den RDE-Gesetzgebungsprozess involviert gewesen. Es sei zu diesem Zeitpunkt darum gegangen eine *„vorhandene Blokkade verschiedener Mitgliedstaaten aufzulösen und mit einem vertretbaren Kompromiss eine positive Abstimmung zu gewährleisten“*. Dies sei dann, *„insbesondere auf Basis der Anpassungsvorschläge der Bundesregierung erfolgreich gelungen“*.[2138]

Zur Position der Bundesregierung in Bezug auf die Höhe der Konformitätsfaktoren hat der Zeuge *Odenwald* erklärt, dass man, was den Wert für die zweite Stufe angehe, dem Grunde nach eine ähnliche Position gehabt habe wie die Kommission. Es sei der Bundesregierung wichtig gewesen, *„einen hohen finalen Wert hinzubekommen […], der bei 1 liegt“*. Diesem Wert habe man noch die Messrisiken, die *„zwischen 0,2 und 0,4“* lägen, hinzufügen müssen, sodass Werte zwischen 1,2 und 1,4 in Betracht gekommen seien. Schlussendlich sei man dann bei einem Wert von 1,5 gelandet.[2139]

Über den Konformitätsfaktor für die erste Stufe habe man innerhalb der Bundesregierung lange diskutiert. Im Rahmen einer Staatssekretärsrunde habe man sich Werte zwischen 1,9 und 2,1 vorstellen können, allerdings keine endgültige Einigung erzielt. Deshalb sei man mit einer gewissen *„Flexibilität“* in die Verhandlungen eingestiegen und habe der *„Verhandlungsführung freie Bahn“* gelassen. Dass am Ende ein Wert von 2,1 beschlossen wurde, hat der Zeuge *Odenwald* als *„ganz gute[n] Schritt“* bewertet, zumal ja die Automobilindustrie für Werte von 3,0 bis 3,5 plädiert habe.[2140] *„Die im Rahmen dieser Verordnung festgelegten Anwendungszeiten und Konformitätsfaktoren werden helfen, die innerstädtische Luftqualität zukünftig zu verbessern“*, so das Resümee des Zeugen. [2141]

In Bezug auf die Transferfunktion hat der Zeuge betont, dass diese *„immer ein Anliegen der Automobilindustrie“* gewesen sei.[2142] Die Automobilindustrie wolle, dass spezielle Belastungen, etwa aufgrund schwerer Beladung, durch die Transferfunktion zum Ausgleich gebracht würden. Dies sei eine *„legitime Argumentation“*.[2143] Die Bundesregierung habe gleichwohl *„gutachterlich belegt haben“* wollen, welche Auswirkungen die Transferfunktion habe. Bisher gebe es in dieser Hinsicht aber noch *„nichts Nachvollziehbares“*.[2144]

Der Zeuge ist auch auf die in der Presse thematisierte Nutzung seiner privaten E-Mail-Adresse zur Kommunikation mit dem Zeugen *von Klaeden* als Repräsentanten der Daimler AG eingegangen. Ihn verwundere in diesem Zusammenhang, wenn *„statt sachlicher Aufklärung bloße Nebenkriegsschauplätze eröffnet“* würden. Ein solcher sei eindeutig der Vorwurf, er habe *„durch die Verwendung [s]einer persönlichen E-Mail-Adresse einen geheimen Kommunikationsgang zum Zwecke der Vertuschung genutzt.“* Es handele sich dabei, *„um den durchsichtigen Versuch, ein ganz normales Verhalten [s]einerseits durch völlig sachfremde Assoziationen zu skandalisieren.“* Es wundere ihn, dass dem Ausschuss *„im Vertrauen auf Rechtsstaatlichkeit“* zur Verfügung gestellte Unterlagen bei der Presse gelandet seien. Die folgende Berichterstattung habe ihn *„persönlich wirklich sehr berührt“*, denn er glaube, für sich in Anspruch zu nehmen, ein Beamter zu sein, *„der sich voll und ganz im rechtlichen Rahmen bewegt.“* Es handele sich in seinem Fall *„nicht ein einziges Mal um eingestufte Unterlagen“* und obendrein um Informationen, die *„in gleicher Weise und in völliger Transparenz“* auch über seinen dienstlichen E-Mailaccount und auf dem normalen Postweg ausgetauscht worden seien.[2145]

„Ich möchte in dem Zusammenhang“, so der Zeuge weiter,

> *„auch noch mal betonen: Alle E-Mails, die mir von meinem Büro übermittelt wurden, sind aus dem Stamm des dienstlichen E-Mail-Accounts gekommen. Soweit ich überhaupt mit Externen über meinen privaten Mailaccount kommuniziert habe, war das lediglich in vier Vorgängen der Fall. Dabei handelte es sich um geradezu triviale und in keiner Weise brisante Informationen. […] Der einfache und völlig unspektakuläre Grund für die Zusendung auf meine private E-Mail-*

[2138] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 93.

[2139] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, 113.

[2140] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 113.

[2141] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 93.

[2142] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 115.

[2143] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 124.

[2144] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 115.

[2145] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 102 f.

Adresse war der, dass ich diese Informationen von unterwegs bzw. zu Hause empfangen wollte. Im Anschluss an ein Telefonat mit Herrn von Klaeden wollte er mir ergänzende Informationen zusenden. Ich gab ihm meine persönliche Mailadresse mit dem Hinweis, eine zeitnahe Lektüre sei nur möglich, wenn er mir die Unterlagen dorthin schicke; das war auf einer Autofahrt.

So ist es geschehen, aber ohne eine Art von Weiterung oder Konsequenz, die auch nur im Ansatz eine Skandalisierung rechtfertigen würde. Nicht nur, dass ich ausweislich der vorgelegten Korrespondenz auf die Hinweise gar nicht geantwortet habe - - Einmal, doch, habe ich ‚Danke' zurückgeschrieben. Vor allem habe ich aber die fraglichen Hinweise in der Sache gar nicht aufgegriffen. Die Vorstellung, ein bestimmtes Verhalten der Bundesregierung, beispielsweise bei den Verhandlungen in Brüssel über die RDE-Pakete, sei nur bei Kenntnis der geheimen E-Mail-Kontakte erklärbar, ist vollkommen absurd. Nachweislich hat die Bundesregierung bei den Konformitätsfaktoren ganz andere Positionen vertreten, als sich die deutsche Automobilindustrie es gewünscht hätte. Das kann jeder nachlesen."[2146]

26. Zeuge Dr. Alois Krasenbrink

Der Zeuge *Dr. Krasenbrink* ist seit 2002 Mitglied der Gemeinsamen Forschungsstelle (*Joint Research Centre* - JRC) der Europäischen Kommission. Er ist Leiter des Referats *„Sustainable Transport"* am Institut für Energie, Transport und Klima des JRC in Ispra (Italien).

Einleitend hat der Zeuge in seiner Vernehmung in der 25. Sitzung am 16. Februar 2017 dargelegt, in welcher Weise das JRC an der RDE-Gesetzgebung beteiligt gewesen sei. Sein Referat habe, nachdem es 2004 begonnen habe, bei Schwerlastfahrzeugen mit mobilen Messgeräten zu arbeiten, parallel dazu angefangen, die mobilen Messsysteme auch bei Pkw anzuwenden. Im Zuge dieser Messungen bei Pkw habe man festgestellt, *„dass da ein generelles Problem besteht, nämlich dass die Dieselfahrzeuge üblicherweise die Emissionsgrenzwerte auf der Straße für NOx nicht einhalten"*. Nachdem dann 2010 diese Erkenntnisse in einem Bericht zusammengefasst worden seien, der 2011 publiziert worden sei, sei Anfang 2011 eine Arbeitsgruppe gebildet worden, in der die RDE-Pakete vorbereitet worden seien.[2147] Die Ergebnisse des JRC-Berichts aus dem Jahr 2011 seien auf einem Workshop, bei dem auch Vertreter der Mitgliedstaaten anwesend gewesen seien, vorgestellt worden. Ein weiterer Bericht sei 2013 dem *„RDE-Komitee, der Arbeitsgruppe"* zur Verfügung gestellt worden.[2148]

Auf die Frage, warum der RDE-Gesetzgebungsprozess bis 2016 gedauert habe, hat der Zeuge geantwortet, dass er den Zeitraum von fünf Jahren angesichts der bei der Anwendung von RDE-Tests auf Pkw zu berücksichtigenden Probleme für *„ganz schön fix"* halte.[2149]

Angesprochen darauf, wie das JRC zur Transferfunktion stehe, hat der Zeuge *Dr. Krasenbrink* erwidert, dass man dort von der Transferfunktion *„nicht begeistert"* sei. Man halte eine solche Funktion *„für nicht notwendig"*.[2150]

27. Zeuge Stephan Weil

Der Zeuge *Weil* ist seit 2013 niedersächsischer Ministerpräsident und in dieser Eigenschaft auch Mitglied des Aufsichtsrats der Volkswagen AG.

Gefragt danach, welche Position man bei Volkswagen nach dem Abgasskandal in Bezug auf die RDE-Gesetzgebung, konkret auch in Bezug auf die Konformitätsfaktoren oder die Transferfunktion, vertreten habe, hat der Zeuge *Weil* erwidert, dass Volkswagen seiner Kenntnis nach

---

[2146] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 103 f.

[2147] *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 13 f.

[2148] *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 29.

[2149] *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 21 f.

[2150] *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 32 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„von Anfang an auch zum Ausdruck gebracht hat, dass man diese Neuregelung für richtig hält, und sich dem dann auch sehr zügig angeschlossen hat und dass man an dieser Stelle in der Tat auch die Konsequenzen aus einer fehlerhaften Vergangenheit gezogen hat.“[2151]

28. Zeuge Alexander Dobrindt

Der Zeuge *Dobrindt* ist seit dem 17. Dezember 2013 Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur.

In seiner Vernehmung in der 25. Sitzung am 16. Februar 2017 hat der Zeuge einleitend erklärt, ihm sei während seiner Amtszeit zur Kenntnis gelangt, dass es auf europäischer Ebene seit 2011 Bemühungen gebe, *„die Prüfmechanismen näher an das reale Fahrverhalten ranzubringen.“*[2152] Dies sei auch folgerichtig, da zum einen der NEFZ *„ein schon relativ altes System“* gewesen sei und zum anderen die technischen Möglichkeiten heute weiterentwickelt seien. Ferner hat der Zeuge *Dobrindt* in diesem Zusammenhang ausgeführt,

„dass es Abweichungen gibt, und auf der andern Seite dann erst die technische Möglichkeit zu haben, diese deutlich kleineren Geräte dann auch wirklich in einen Pkw mit einzuladen, führt dazu, dass man diese RDE-Vorschriften ja dann letztendlich im Jahr 2015 auch zu einem Ergebnis führten konnte. Ich bewerte das positiv.“ [2153]

29. Zeugin Dr. Angela Merkel

Die Zeugin *Dr. Merkel* ist seit dem 22. November 2005 Bundeskanzlerin.

In ihrer Vernehmung in der 28. Sitzung am 8. März 2017 hat die Zeugin erklärt, sie sei ihrer Erinnerung nach zum ersten Mal im Jahr 2015 *„im Zusammenhang mit der Meinungsbildung oder Entscheidungsfindung“* für das zweite RDE-Paket mit der RDE-Rechtsetzung konfrontiert gewesen. Jedenfalls könne sie sich an das erste RDE-Paket nicht erinnern.[2154]

Man habe seitens der Bundesregierung *„wahrscheinlich so im Oktober 2015“* zum Vorschlag der Kommission im Komitologieverfahren Stellung beziehen müssen. Wie durchaus üblich, habe das BMUB *„etwas ambitionierter an die Sache“* herangehen wollen und den Kommissionsvorschlag *„akzeptabler“* gefunden als BMVI und BMWi.[2155] Der Zeugin sei seit ihrer Zeit als Umweltministerin bekannt, dass es *„eigentlich permanent unterschiedliche Auffassungen zwischen Verkehrs-, Wirtschafts- und Umweltministerium“* gebe. Somit habe das Bundeskanzleramt in dieser Frage eine *„koordinierende und zusammenführende“* Rolle übernommen. Weil man keine gemeinsame Position gefunden habe, habe man sich *„bestimmte Dinge auch ein bisschen offengehalten“*.[2156]

Wie bei allen Rechtsetzungsverfahren, um die es *„kontroverse Debatten“* gebe, habe man sich auch bei RDE mit Frankreich abgestimmt. Sie habe daher anlässlich des *„European Round Table“* und eines Digitalisierungskongresses[2157] am 27. Oktober 2015 in Paris mit dem französischen Präsidenten *Hollande* eine *„gemeinsame Position verabredet“* und diese dem Kommissionspräsidenten *Juncker* mitgeteilt, der auch an besagtem *Round Table* teilgenommen habe.[2158] Deutschland und Frankreich hätten dem Kommissionspräsidenten lediglich mitgeteilt, was ihre Position sei, *„nicht mehr und nicht weniger“*.[2159] Nur im Zusammenhang mit der Abstimmung mit Frankreich habe sie sich mit dem Thema RDE beschäftigt und sich dabei von den Positionen anderer Mitgliedstaaten berichten lassen.[2160]

[2151] *Weil,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 59.

[2152] *Dobrindt,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 79.

[2153] *Dobrindt,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, 82.

[2154] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 39.

[2155] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 23.

[2156] Ebd.

[2157] Am 27. Oktober 2015 fand in Paris eine deutsch-französische „Konferenz zur digitalen Wirtschaft“ statt.

[2158] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 23 f.

[2159] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 35.

[2160] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, 24.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dass das Abstimmungsergebnis des TCMV-Beschlusses vom 28. Oktober 2015 am Ende etwas *„pragmatischer“* als der Kommissionsvorschlag gewesen sei, sei, so die Zeugin, *„nichts besonders Neues“*. Generell sei ihr bei Entscheidungsfindungen *„auch immer sehr wichtig […] Normen zu machen, die dann aber auch realistisch in gewisser Weise sind, ambitioniert, aber auch praktisch eingehalten werden können“*. [2161]

Die Zeugin ist in ihrer Vernehmung mit folgender Aussage des Zeugen *Prof. Dr. Lahl* konfrontiert worden:

> *„In der Realität ist es leider so, dass Sie in Brüssel […] kein Wort, keinen Satz sagen können, der nicht innerhalb der Bundesregierung abgestimmt ist. […] Sie müssen alles bis ins Einzelne innerhalb der Bundesregierung abstimmen. Wenn Sie das nicht machen, begehen Sie eine Regelverletzung, und wenn ein Ressort sagt: ‚Nein‘, dann können Sie entweder nachgeben, oder aber Sie sind in Brüssel nicht verhandlungsfähig, können sich weder an der Diskussion beteiligen, noch an der Abstimmung. Und was sind die handelnden Ressorts für diese Fragen, die uns hier zusammenführen? Das ist das Verkehrsministerium, das ist das Wirtschaftsministerium und das Kanzleramt, und dann ist auf der anderen Seite das Umweltministerium: drei zu eins. Bevor wir einen Vorschlag gemacht haben, was wir in Brüssel vorschlagen wollen, war die Automobilindustrie bei den genannten Ministerien schon mit ihrem Positionspapier präsent. Wir haben die Positionspapiere dann nachrecherchieren müssen, damit wir einigermaßen wissen, wie die Automobilindustrie tickt; das ist die Realität. […] Und wenn Sie so agieren müssen, dann müssen Sie natürlich Kompromisse machen, manchmal faule Kompromisse.“*[2162]

Dem hat die Zeugin *Dr. Merkel* insoweit zugestimmt, als sie sich in der Tat wünsche, *„dass niemand in Brüssel einen Satz sagt, der nicht in der Bundesregierung abgestimmt ist.“* In der Realität sei das *„noch nicht 100 Prozent so; aber darauf wirken wir hin – das ist richtig –, weil wir sonst in Brüssel alle durcheinanderbringen.“* Im Übrigen könne sie

> *„[d]ie etwas depressiv wirkende Darstellung des Beamten[…] nicht uneingeschränkt so teilen. Ich war ja, wie gesagt, Umweltministerin und hatte eigentlich auch ganz frohe Beamte, die, glaube ich, selbstbewusst auch was erreichen konnten. Es hängt sicherlich oft von der Zuständigkeit ab – welcher Rat ist zuständig? –, und das beeinflusst etwas die Meinungsbildung. Es gibt auch Ressorts, die sagen würden, wenn der Umweltrat für etwas zuständig ist, haben Sie auch einen schwierigen Stand. Also, das liegt alles in der Natur der Sache. Es geht nicht ohne Widersprüche – das ist richtig –, und man setzt sich nicht immer 100 Prozent durch. Das ist das Wesen des Kompromisses.“*[2163]

Auf die Frage, ob die Zeugin im Zuge ihrer Meinungsbildung zu RDE persönlich Gespräche mit der Automobilindustrie oder Umweltverbänden geführt habe, hat die Zeugin erwidert, dass sie sich diesbezüglich *„auf den Sachverstand“* ihrer Beamten verlassen habe.[2164] Die vom Präsidenten des VDA am 19. März 2015 an Bundesminister *Altmaier* übermittelte *„Summary RDE Gesetzgebung“*[2165], in der, wie der Zeugin in ihrer Vernehmung vorgehalten worden ist, detailliert die Position des VDA zur RDE-Gesetzgebung dargestellt werde, habe sie nicht gekannt, so die Zeugin auf Nachfrage. Es sei jedoch üblich, dass *„meistens sowohl die deutsche Automobilindustrie, aber sehr oft auch die europäische Automobilindustrie sehr klare Vorschläge hat […]“*.[2166]

Zu einem Schreiben des Bayerischen Ministerpräsidenten *Horst Seehofer* mit dem Bezug *„Vorschläge der EU-Kommission zu Emissionstests und Konsequenzen für die Automobilindustrie“* vom 20. Oktober 2015[2167] hat die Zeugin Folgendes erklärt:

[2161] Ebd.

[2162] *Prof. Dr. Lahl,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 105.

[2163] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 29 f.

[2164] Ebd., S. 24

[2165] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 39 ff.

[2166] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 30 f.

[2167] Siehe III. 7.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Als am 20.10. der Brief von dem Ministerpräsident Horst Seehofer einging, da hatte ich ja kurz vorher schon die Vorlage bekommen, dass über die Real Driving Emissions in Brüssel verhandelt wird. Also hat mich das nicht unverhofft getroffen, sondern da war ja auch in der Bundesregierung schon die Abstimmung im Gange. Insofern war es für mich jetzt kein vollkommen neuer Sachverhalt, dass darüber die Automobilstandorte sich Gedanken machen.“*[2168]

Sie habe das Schreiben von Ministerpräsident *Seehofer* dann am 11. November 2015, nach der Abstimmung im TCMV am 28. Oktober 2015, beantwortet.[2169]

Von der Transferfunktion, so die Zeugin, habe sie in einer Vorlage vom 16. Oktober 2015 gelesen, sich aber nicht näher damit befasst.[2170]

Auf die Frage, warum man in der europäischen Gesetzgebung nicht den, so der Fragesteller, „scharfen, aber realistischen“ Grenzwerten in den USA gefolgt sei, hat die Zeugin geantwortet, dass man bei den Grenzwerten zwischen NOx und CO_2 unterscheiden müsse, die in folgendem Zusammenhang stünden:

> *„Ich kann nicht beides gleichermaßen haben. Ich glaube, wenn wir auf die CO_2-Flottenverbräuche in den Vereinigten Staaten von Amerika schauen, dann können wir uns in Europa durchaus sehen lassen mit unserer Gesetzgebung. […] Das heißt, wir sind immer in einem Zielkonflikt bei der ganzen Normsetzung. Es geht ja nicht darum: ‚Was kann ich mit unendlich hohen Grenzkosten letztlich an Emissionen noch einsparen?‘, sondern es geht um die Frage, ob ich sowohl CO_2 als auch NOx als auch von den investierten Kosten, was den Preis zum Schluss anbelangt, verkaufsfähige Produkte habe, die auch den Umweltstandards entsprechen. In diesem Dreieck muss ich mich vernünftig bewegen; sonst sind mir Märkte eben nicht mehr zugänglich, weil meine Autos entweder zu teuer sind oder Ähnliches. Und gerade dieser Zielkonflikt CO_2-NOx, der wird, glaube ich, manchmal vergessen. Einmal sprechen wir über CO_2-Flottenverbrauch in Europa, und dann sprechen wir monatelang nur über CO_2, und dann sprechen wir wieder nur über NOx. Ich glaube, durch alles, was wir jetzt reden, sind diese Interdependenzen noch mal sehr viel klarer geworden. Und das ist eigentlich auch ein Erkenntnisgewinn.“*[2171]

I. Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA im September 2015

I. ICCT und Messungen der West Virginia University

Im Mai 2014 hat die Forschungsorganisation *International Council on Clean Transportation* (ICCT) eine Studie vorgelegt, bei der es sich nach eigenem Bekunden um die erste systematische Untersuchung der realen Emission von Euro-6-Diesel Pkw handelte. Die Studie hatte die realen Emissionen von 15 Fahrzeugen mittels sog. *Portable Emissions Measurement Systems* (PEMS) untersucht, die eine genaue Aufzeichnung von Fahrzeug- und Umgebungsdaten erlauben. Das ICCT ist zum Ergebnis gekommen, dass die realen Stickoxidemissionen moderner Dieselfahrzeuge durchschnittlich sieben Mal höher liegen, als für die Euro-6-Abgasnorm erlaubt. Ferner ist darauf hingewiesen worden, dass der überwiegende Teil der beobachteten Überschreitungen nicht extremen oder untypischen Fahrsituationen zugeordnet werden könne, sondern vielmehr im normalen Alltagsbetrieb der Pkw beobachtet worden sei.[2172] Ein von der West Virginia University im Auftrag der ICCT durchgeführter Folgetest in den Vereinigten Staaten hat zum Ergebnis geführt, dass die Stickoxidemissionen von zwei der drei dabei getesteten Fahrzeugen im Realbetrieb deutlich über den amerikanischen Grenzwerten gelegen haben.[2173]

[2168] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 28.

[2169] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 36.

[2170] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 25.

[2171] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 31.

[2172] Pressemitteilung des ICCT, Internetnachweis: http://www.theicct.org/news/pressemitteilung-reale-emissionen-moderner-diesel-autos-sieben-mal-h%C3%B6her-als-gesetzlich-erlaubt, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

[2173] Ergebnisse der Untersuchung der University of West Virginia siehe Internetnachweis: http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCT_PEMS-study_diesel-cars_20141010.pdf, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Demgegenüber hatten Tests des ICCT mit diesen Fahrzeugmodellen auf dem Prüfstand des California Air Resources Board zu keinen Auffälligkeiten geführt.

II. Weitere Untersuchungen der Enviromental Protection Agency (EPA) und des California Air Resources Board (CARB)

Die Ergebnisse der Untersuchungen sind an die EPA wie auch das CARB weitergeleitet worden und haben zu eigenen Untersuchungen der US-amerikanischen Behörden geführt. Da es sich bei den auffälligen Fahrzeugen um Zwei-Liter-Diesel der Marke Volkswagen gehandelt hatte, ist die Volkswagen Group of America (GoA) vom CARB um Erläuterung der Gründe für die hohen Stickoxidemissionen gebeten worden. Nachdem Volkswagen GoA daraufhin in den Folgemonaten interne Nachmessungen durchgeführt hatte, ist mit Zustimmung der EPA und CARB im Dezember 2014 im Rahmen einer freiwilligen Rückrufaktion ein Softwareupdate für Dieselmotoren vom Typ EA 189 der ersten und zweiten Generation durchgeführt worden, das das Problem beheben sollte. Von diesem Rückruf waren ca. 500.000 Fahrzeuge in den Vereinigten Staaten betroffen. Allerdings haben Nachmessungen des CARB im Mai 2015 zum Ergebnis geführt, dass die Stickoxidemissionen im Realbetrieb trotz der von Volkswagen GoA getroffenen Maßnahmen nach wie vor signifikant erhöht waren. Mit den Ergebnissen dieser sowie weiterer Messungen der CARB konfrontiert hat VW GoA gegenüber der CARB und EPA in einem Gespräch vom 3. September 2015 zugegeben, in den betreffenden Fahrzeugen Abschalteinrichtungen verbaut zu haben, die nach US-Recht als unzulässig einzustufen sind.[2174] Am 18. September 2015 hat die EPA dem Volkswagen-Konzern in einer offiziellen sog. *Notice of Violation* vorgeworfen, Regelungen des Clean Air Acts dadurch verletzt zu haben, dass bei bestimmten Dieselkraftfahrzeugen Abschalteinrichtungen zum Einsatz gekommen waren, durch die die Emissionskontrollsysteme der Fahrzeuge in unzulässiger Weise manipuliert worden waren.[2175] Die EPA hat ausgeführt, dass bei diesen VW-Dieselfahrzeugen eine Software installiert worden war, die erkannt hat, wann ein Fahrzeug auf dem Rollenprüfstand getestet wurde und aus diesem Grund die Emissionskontrollsysteme entsprechend manipulieren konnte. So ist bei Rollenprüfstandtests sichergestellt worden, dass die Abgasemissionen unterhalb der gesetzlichen Grenzwerte geblieben sind, während bei Fahrten auf der Straße die Effektivität der Emissionskontrollsysteme verringert worden ist, was zu deutlich erhöhten Stickoxidemissionen geführt hat.[2176] Durch dieses Schreiben der EPA ist der Sachverhalt einer breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden. In einer weiteren *Notice of Violation* vom 2. November 2015 an VW, Audi und Porsche ist den genannten Fahrzeugherstellern seitens der EPA mitgeteilt worden, dass auch bei ihnen in bestimmten Fahrzeugen mit Drei-Liter-Motoren illegale Abschalteinrichtungen eingebaut worden seien.[2177]

Der Ausschuss hat Gelegenheit gehabt, die Vorsitzende des CARB, Frau *Mary Nichols*, im Wege einer Videoübertragung als Zeugin zu vernehmen. In dieser Eigenschaft hat die Zeugin auch am 14. April 2010 an einem Gespräch zwischen der Bundeskanzlerin *Dr. Merkel* und dem damaligen kalifornischen Gouverneur *Schwarzenegger* teilgenommen. Die Zeugin hat in ihrer Vernehmung bestätigt, dass sie später in der deutschen Presse korrekt mit der folgenden Aussage zitiert worden sei:

> *„Sie [die Kanzlerin] sagte, eure Stickoxidgrenzwerte sind zu strikt, und das schadet unseren deutschen Dieseln. Sie war dort, so schien es, als Sprecherin der Autoindustrie, und sie war gut eingewiesen worden. Es war das erste Thema, das sie ansprach.“*[2178]

Der Zeugin ist ferner ein Presseinterview vorgehalten worden, wonach ihre Reaktion auf die Aussage der Kanzlerin wie folgt gewesen sei:

[2174] Zum Ganzen: Schreiben des CARB an Volkswagen GoA vom 18. September 2015, Internetnachweis: https://www.arb.ca.gov/newsrel/in_use_compliance_letter.htm, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

[2175] Parallel dazu versandte das CARB am gleichen Tag einen „In-use Compliance letter“ an Volkswagen, siehe Internetnachweis: https://www.arb.ca.gov/newsrel/in_use_compliance_letter.htm, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

[2176] Notice of Violation der EPA an Volkswagen GoA vom 18. September 2015, Internetnachweis: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-10/documents/vw-nov-caa-09-18-15.pdf, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

[2177] Siehe Internetnachweis: https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-11/documents/vw-nov-2015-11-02.pdf, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

[2178] *Nichols*, Protokoll Nr. 27-öffentlich-, S. 22 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Ich war da, weil der Gouverneur mit Frau Merkel über Klimawandel reden wollte. Ich war also ziemlich überrascht, dass Frau Merkels erster Kommentar, nachdem die Türen geschlossen wurden, eine Beschwerde an mich war, dass Kalifornien mit seinen sehr strengen NOx-Grenzwerten deutsche Autohersteller schädige. Ich antwortete diplomatisch, aber inhaltlich korrekt, dass ich glaube, dass deutsche Autohersteller in der Lage sind, mit unseren Grenzwerten zurechtzukommen und dass unsere Grenzwerte streng seien, aber aus Sicht der Luftreinhaltung nötig. Es war für mich sehr überraschend, dass sie überhaupt etwas über die NOx-Probleme der deutschen Hersteller wusste. Eine ähnliche Intervention eines Politikers gegen unsere Umweltgesetze habe ich weder zuvor nach in der Zeit danach noch einmal erlebt.“*[2179]

Auf die Frage, wie die Kanzlerin auf ihre Erwiderung reagierte habe, hat die Zeugin geantwortet:

> *“Ich meine, sie ist darauf nicht weiter eingegangen. Sie hat wohl einfach ein anderes Thema angeschnitten.”*[2180]

Auch die Zeugin *Dr. Merkel* ist vom Ausschuss später nach ihren Erinnerungen an dieses Gespräch befragt worden:

> *„Ich habe jetzt keine Erinnerung mehr; aber wenn Frau Nichols das so sagt, die ich für eine ehrenwerte und zuverlässige Dame halte, dann wird es so gewesen sein. Damals gab es Pläne für die Fortentwicklung der kalifornischen Emissionswerte für die Zeit nach 2014. Und ich kann mir die Dinge nur so erklären, dass ich in dem Sinne, wie ich es eben auch gesagt habe, darauf aus war, die CO2-Emissionen vor allen Dingen im Flottenverbrauch zu senken. Der Gouverneur Schwarzenegger gehörte zu denen, zu den wenigen, sage ich mal, republikanischen Gouverneuren, mit denen man gut und positiv über Klimaschutz sprechen konnte, und da stand für mich im Vordergrund die Frage der Reduktion von CO2-Emissionen. Da ich die deutschen Dieselautos genau für diesen Zweck für gut hielt, kann es sein, dass ich gesagt habe: ‚Mit den NOx-Emissionen hat das deutsche Dieselauto, mit den Grenzwerten hat das deutsche Dieselauto in Kalifornien keine Chance. Ist das für den Klimaschutz bezüglich der CO2-Ausstöße eigentlich eine gute Strategie? ‘ Und wenn Frau Nichols heute sagt, dass ich so sachkundig gesprochen habe, dann hängt das wieder, wie gesagt, mit meiner Zeit als Umweltministerin zusammen und vielleicht auch mit meiner naturwissenschaftlichen Bildung, dass ich mich nun da zwischen CO2 und NOx ganz gut auskannte; aber es war sicher nicht als Attacke auf die kalifornischen Umweltbemühungen gemeint.“*[2181]

Auf die Nachfrage, wie sie auf die Erwiderung der Zeugin *Nichols* reagiert habe, hat die Zeugin *Dr. Merkel* erklärt:

> *„Wenn ich zu jemandem gehe und sage: ‚Wissen Sie, nach jetzigem Stand sind unsere deutschen Dieselautos dann ausgeschlossen von dem Markt in Kalifornien‘, dann erwarte ich ja auch nicht, dass die Antwort heißt: ‚Ach, das hatten wir noch nicht bedacht. Wissen Sie, jetzt machen wir das ganz anders‘, sondern das sagt man und gibt damit etwas zu bedenken – es ging ja, wie gesagt, um Rechtsetzung für die Zukunft –, und dann macht jeder das, was er für richtig hält. Das ist ja ganz normal im internationalen Verhandeln.“*[2182]

Die Zeugin *Nichols* ist vom Ausschuss ferner zu den näheren Umständen der Aufdeckung der Manipulationen von Volkswagen in den USA befragt worden. Dabei hat sie betont, dass es kein Zufall gewesen sei, dass das CARB die Manipulationen aufgedeckt habe:

> *„Wir haben neue Instrumente und Methoden zur Prüfung von Fahrzeugemissionsminderungssystemen entwickelt und angewandt, auf der Grundlage unserer Erfahrungen mit der Entwick-*

[2179] MAT A BKAmt-2-1, Ordner 4, Bl. 37 (38 f.).

[2180] *Nichols*, Protokoll Nr. 27-öffentlich-, S. 26.

[2181] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 15 f.

[2182] Ebd., S. 17.

lung und Anwendung der kalifornischen On-Board-Diagnosetechnologie, einer weiteren Innovation unseres Bundesstaates, die sich heute in den meisten modernen Fahrzeugen weltweit findet. Nach kalifornischem Recht und unseren Kfz-Emissionsvorschriften ist die CARB rechtlich befugt, die Werte eines Fahrzeugs unter allen möglichen Testbedingungen anzufechten - ob im Labor oder auf der Straße - und, vielleicht am wichtigsten, den Fahrzeugherstellern direkt Fragen, viele Fragen zu stellen. Letztendlich wird die Typgenehmigung einem Fahrzeughersteller erst gewährt, wenn unsere sämtlichen technischen Fragen geklärt oder zufriedenstellend geregelt wurden."[2183]

Man habe, so die Zeugin, bereits 2012 damit begonnen, Dieselfahrzeuge auch von VW zu testen:

"Seit Juni 2012 testete die CARB leichte Dieselnutzfahrzeuge, und wir begannen, uns ihr Emissionsverhalten genauer anzusehen. Eine der Fragen war, wie der selektive Katalysator offenbar nicht ganz korrekt funktionierte und keiner so richtig verstand, warum. Die an diesen Untersuchungen beteiligten Techniker interessierten sich für den so genannten Ammoniakfehler, und dieses Problem hatte wiederum damit zu tun, wie der Abgaskatalysator tatsächlich arbeitete. Sie waren beunruhigt, dass er nicht so funktionieren könnte, wie er sollte. Später gab es, auch in Zusammenarbeit mit anderen, weitere Untersuchungen hier und in Europa zu diesem Problem. Es gab Bemühungen um weitere Tests und die finanziellen Mittel für mehr Tests im Labor oder durch Dritte, die das übernähmen, und erst 2013 begann das CARB-eigene Labor hier in Kalifornien mit weiteren intensiven Tests sowohl im Labor als auch mit mobilen Emissionsmessgeräten (PEMS). Das war, als wir erstmals wirkliche Beweise dafür bekamen, dass die Emissionen nicht mit den Werten in den Typgenehmigungen, die wir hatten, übereinstimmten, und so gab es Forderungen nach einem umfassenderen Testprogramm und genaueren Untersuchungen der Frage, wie das genau passieren konnte, was da eigentlich vor sich ging."[2184]

Die Ergebnisse der Tests hätten ergeben, dass die Grenzwerte bei VW-Modellen erheblich überschritten worden seien:

„Die Ergebnisse unserer Tests ergaben eine sehr hohe Überschreitung der Grenzwerte - im Realbetrieb auf der Straße bis zum 40-Fachen der nach der Zulassung für den Hersteller erlaubten NOx-Emissionen. Aber die Tests und die Erklärungen, die wir von Volkswagen bekamen, erklärten unsere Daten eben nicht. Sie konnten uns kein einziges Mal etwas erklären, und wir kamen irgendwann zu der Überzeugung, dass sie einfach mauerten, denn: Mal ging etwas verloren, dann verging viel Zeit bis zur Antwort, oder es gab Probleme mit der Übersetzung von Dokumenten, und so konnten sie uns einfach nicht plausibel machen, was da geschah, und das ging so über das ganze Jahr 2014."[2185]

Bezüglich des Einflusses der zusätzlichen Testergebnisse des ICCT und der West Virginia University aus dem Jahr 2014 hat die Zeugin *Nichols* ausgeführt:

„Wir verfolgen natürlich die Arbeit des ICCT. Sowohl wir als auch die EPA sind Mitglieder des ICCT. Also waren wir sehr daran interessiert, was sie herausfanden. Wir verfolgten ihre Darstellungen und Berichte, und wir bekamen auch in diesem Jahr einen Bericht der West Virginia University. Aber was sie feststellten, war: Hier haben wir wohl ein Problem. Sie haben das Problem nicht genau beschrieben, oder wie es vor sich geht, und das begann sehr frustrierend zu werden, insbesondere weil wir Volkswagen nach wie vor dazu befragten, was da geschieht, und wir bekamen immer noch nur unvollständige Antworten, oder sie sagten: „Keine Sorge, wir können das beheben", oder sie entwickelten wieder eine Lösung, die nicht funktionierte. Also haben wir nun mit eigenen Tests begonnen, im eigenen Labor, und erleben, dass die Volkswagen-Maßnahmen eigentlich gar nicht funktionieren."[2186]

[2183] *Nichols*, Protokoll Nr. 27-öffentlich-, S. 15 f.

[2184] Ebd., S. 28 f.

[2185] Ebd., S. 29.

[2186] Ebd., S. 44 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erst im Frühjahr 2015, so die Zeugin,

> *„kam die CARB schließlich zu der Auffassung, dass wir es mit einer Abschalteinrichtung zu tun hatten."*[2187]

Später hat die Zeugin allerdings ausgeführt, dass letztlich erst das Geständnis von Volkswagen den Nachweis des Rechtsverstoßes erbrachte:

> *"Ich weiß nicht, ob es ein Ereignis war, nach dem dann ein Rechtsverstoß vorlag; aber wir, meine Mitarbeiter, hegten den Verdacht, dass in die Software dieser Fahrzeuge ein Befehl programmiert war, der ihnen vorgab, wie die Emissionsminderungssysteme unter bestimmten Realbedingungen so umgangen werden, dass die Systeme dann abgeschaltet werden, damit das Fahrzeug möglichst kraftstoffsparend gefahren werden kann. So kam die hohe Fahrleistung zustande. Es gab ein Treffen zwischen einem Vertreter der CARB und einem Volkswagen-Unternehmensvertreter hier, bei dem darüber gesprochen wurde. Der Volkswagen-Vertreter räumte nach einiger Zeit schließlich ein, dass es einen Algorithmus gab, der zu diesem Zweck genutzt wurde, und er erläuterte das und gab schließlich zu, dass der Hersteller tatsächlich eine Abschalteinrichtung nutzte. Das war im August 2015. Im Grunde genommen mussten wir also gar nicht genau nachweisen, was da passierte; denn wir hatten ja das Geständnis des Unternehmensvertreters."*[2188]

III. Mögliche Kenntnis vom/Hinweise auf den Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA

Der Ausschuss ist entsprechend seinem Untersuchungsauftrag auch der Frage nachgegangen, ob es im Untersuchungszeitraum Anhaltspunkte für oder Hinweise an die Bundesregierung gegeben hat, dass die Angaben von Kfz-Herstellern zum Kraftstoffverbrauch und zu Auspuffemissionen nicht mit dem Realbetriebsverbrauch und den Realbetriebsemissionen der Kfz übereinstimmen, und insbesondere, ob es Hinweise auf Ursachen dafür gab. Vor diesem Hintergrund sind insbesondere Zeugen aus den relevanten Bundesministerien und nachgeordneten Behörden dazu befragt worden, ob ihnen vor dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen in den USA im September 2015 der Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen bekannt gewesen sei bzw. ob sie zumindest Hinweise auf deren möglichen Einsatz gehabt hätten. In diesem Zusammenhang wurden die Zeugen in der Regel auch um Auskunft darüber gebeten, ob ihnen vor September 2015 der Begriff des Cycle Beating bekannt gewesen sei. In einem vom Umweltbundesamt erstellten Konzept für eine Feldüberwachung von Kfz (2007/2008) wird dieser Begriff wie folgt aufgefasst:

> *„Die moderne Fahrzeugelektronik ermöglicht es, die Fahrzeuge mit Einrichtungen auszustatten, die den Betrieb im NEFZ auf dem Rollenprüfstand erkennen, so dass auf ein für die Abgas- und/oder Verbrauchsmessung optimiertes Motorkennfeld umgeschaltet wird, das vom normalen Betrieb abweicht (sog. cycle-beating)."*[2189]

1. Zeugen der Deutschen Umwelthilfe

a) Hinweise an Bundesbehörden

Der Zeuge *Resch* ist Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe (DUH). Der Zeuge *Dr. Friedrich* war bis 2008 Leiter der Abteilung „Umwelt und Verkehr, Lärm" im Umweltbundesamt. Seither ist er als freier Berater, unter anderem für die Deutsche Umwelthilfe tätig.

Der Zeuge *Resch* hat in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss ausgeführt, dass ihm die Existenz von illegalen Abschalteinrichtungen bereits seit mindestens 15 Jahren bekannt sei:

[2187] Ebd., S. 29.

[2188] Ebd., S. 32.

[2189] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (38).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Das ist Anfang der Nullerjahre gewesen, und da ich eine sehr enge Zusammenarbeit mit der CalEPA gepflegt habe, haben wir uns da immer wieder auch ausgetauscht über in den USA – oder eben auch, also mit Behördenmitarbeitern oder mit James M. Strock – gefundene Abschalteinrichtungen, die dann vereinzelt einfach immer wieder festgestellt wurden. Also, wir haben das auch veröffentlicht beispielsweise, dass bei sehr frühen Abschalteinrichtungen es üblich war, dass, wenn auf der Prüfrolle die Fahrertür offen war oder die Motorhaube offen war, darauf das Auto reagiert hat.“[2190]

In seinem Eingangsstatement hat der Zeuge *Resch* darüber berichtet, dass die DUH schon seit Jahren ihre Erkenntnisse über das Vorhandensein von Abschalteinrichtungen der Öffentlichkeit wie auch den verschiedensten Behörden mitgeteilt habe. Die Behörden hätten jedoch keinen Grund für ein Einschreiten gesehen:

„Ich hatte seinerzeit [2007] die Eröffnung der ‚Grünen IAA‘ […] in Frankfurt genutzt, um damals, glaube ich, auch parallel oder in zeitlicher Nähe zur Rede der Bundeskanzlerin – das ist jetzt aber nur meine Erinnerung; also es war zur Eröffnung – darauf hinzuweisen, dass die Automobilindustrie mit Abschalteinrichtungen – also mit Zykluskennung, aber natürlich nicht einfach nur Zykluskennung, sondern mit der damit verbundenen Veränderung der Wirksamkeit von Abgasreinigungen – arbeitet. Und wir haben damals genauso auch gehighlightet, welche Fahrzeuge besonders stark bei CO2 abweichen, und schon damals auf die entsprechenden behördlichen - - oder Verstöße gegen die Zulassungsvorschriften verwiesen.

In den ganzen acht Jahren […] ist uns deutlich geworden, dass es relativ egal war, welche Untersuchungsergebnisse in welcher Konkretheit wir vorgestellt haben. Es gab immer die entsprechende behördliche Antwort: Wir sehen das als eine legale Interpretation der Prüfvorschriften an, und das ist kein Beweis und kein Grund für ein entsprechendes Einschreiten.

[…] Wir haben am 2. Februar 2016 veröffentlicht, dass Daimler Abschaltungen zugibt - also Abschalteinrichtungen zugibt -, die temperaturgesteuert sind. Und wir sind dann in der Folge sehr tief eingestiegen, haben entsprechende Gutachten und Untersuchungen ausgewertet und eigene Untersuchungen sowohl in der Schweiz bei der Abgasprüfstelle der Schweiz, bei der Universität Bern/Biel sowie bei der Eidgenössischen Materialprüfungsanstalt EMPA in Dübendorf durchgeführt, auch zu unterschiedlichen Temperaturen. Unsere kursorischen Erkenntnisse sind, dass im Winterhalbjahr unter 10 Grad - und 9,9 Grad ist die Durchschnittstemperatur in Deutschland - praktisch alle, also von wenigen Ausnahmen abgesehen, Dieselfahrzeuge ihre ordnungsgemäße Abgasreinigung abschalten.

[…] Wir haben eine ganze Vielzahl von Fahrzeugen, die auch oberhalb von 10 Grad abschalten: 19 Grad Fiat, Porsche 17 Grad, Renault 17 Grad, Opel 17 Grad, Mercedes, A Klasse, B Klasse, alle Volumenfahrzeuge mit Speicherkat bei 17 Grad, die SCR-Systeme von Daimler bei 10 Grad, Ford wahrscheinlich 17 Grad. Das heißt, wir haben viele Fahrzeuge, die sogar zu 80 Prozent der Zeit ohne funktionierende Abgasreinigung arbeiten.

[…] Wir haben in unseren Gesprächen mit den Behörden, mit dem KBA, mit dem Verkehrsministerium, Umweltbundesamt und BMUB, vor allen Dingen in den früheren Jahren über diese Abschalteinrichtungen relativ offen argumentiert und diskutiert, und das Problem, das wir hatten in jedem dieser Gespräche, war, dass man es eben als eine legale Interpretation sah und deswegen sich auch nach der jeweiligen durchgeführten Prüfung eines neuen Politikers [sic!] immer mit dem gleichen Ergebnis verabschiedet hat: Wir können hier leider nicht tätig werden. Die nächsten Prüfvorschriften werden es entsprechend verbessern.“[2191]

Später hat der Zeuge *Resch* ergänzend hinzugefügt:

[2190] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 79.

[2191] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 74 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Wir haben einen parlamentarischen Abend gemacht im Februar 2015 […]. Zu diesem parlamentarischen Abend habe ich den dann ehemaligen Umweltminister James M. Strock als Hauptredner eingeladen, und wir haben eben über die Folgen der ICCT-Untersuchung des Vorjahres, die auch bei uns vorgestellt wurde im Herbst 2014, diese 7,1-fachen Überschreitungen, und den Gesetzesvollzug in den USA und den Nichtvollzug in Deutschland gesprochen. […] Wir hatten Vertreter aller Fraktionen dabei und haben auch dann wie-der im Haus der Bundespressekonferenz eine PK gemacht. Wir waren in der EU-Kommission, und wir waren im EU-Parlament zu den Betrügereien bei CO2 und den Betrügereien bei Noxen. Wir haben auch dort in der Präsentation […] eben die rechtlichen Verstöße entsprechend gewürdigt, auch hier ohne irgendwelche Folgen. Also, das Problem war nun einfach, dass - egal was wir präsentiert haben und wie sehr wir auch in die Tiefe gegangen sind mit unseren Messungen und Erkenntnissen oder auch dem Hinweis auf Whistleblower – dies jeweils dargestellt wurde als ein legales, legitimes Handeln“.*[2192]

Auf die Frage, welchen Behörden die DUH die Ergebnisse, die sie auf einer parallel zur Eröffnung der IAA stattgefundenen Pressekonferenz präsentiert hatte[2193], konkret übermittelt habe, hat der Zeuge entgegnet, dass man

> *„in einem sehr, sehr intensiven Dialog mit Sigmar Gabriel und Herrn Machnig bzw. Astrid Klug war […] und über genau diese Fehlverhalten von Abgassystemen – in dem Fall nicht zu verantworten von Herstellern, sondern von Zulieferern – uns ausgetauscht haben und über das unwillige oder über lange Zeit verweigerte Einschreiten des Bundesverkehrsministeriums bzw. des Kraftfahrt-Bundesamtes - - eben auch dann zum Beispiel, dass die Problembehebung nicht auftrat.“*[2194]

Ferner hat der Zeuge *Resch* berichtet,

> *„dass wir darüber hinaus Gespräche mit Peter Altmaier sehr dezidiert darüber geführt haben, mit Frau Heinen-Esser sehr dezidierte Gespräche geführt haben, natürlich auch mit Frau Hendricks, mit Frau Schwarzelühr-Sutter, mit Jochen Flasbarth. Also, ich würde mal sagen, das sind jetzt mal die, die wir auch mit dokumentiert haben, oder die weitesten sind jetzt schon mit vorliegend. Aber Sie sehen vielleicht aus der Pressearbeit von uns, die Sie ja auch im Internet verfolgen können, dass die mehrmals pro Jahr aufgerufene Problematik in unserer Pressearbeit über Abweichungen bei CO2 zunehmen und eben auch die Schwierigkeiten mit Abgasemissionen, also wirklich beginnend 2005 bis 2008 mit den Dieselrußemissionen, dass das nicht ein Thema war, dass jetzt ganz plötzlich im Nachhinein behauptet wird, dass wir darüber gesprochen haben, sondern wir haben ja darüber Rechtsstreitigkeiten geführt, auch mit der Bundesregierung – erfolgreiche –, und eben erreicht, dass die Unterlagen auch offengelegt werden müssen.“*[2195]

Der Zeuge *Resch* hat auch darauf hingewiesen, dass es seit Jahren regelmäßige Gesprächsrunden gebe, die die DUH veranstalte und in denen über die von der Umwelthilfe gewonnen Erkenntnisse berichtet werde. So habe man beispielsweise in den Jahren 2010 und 2011 beim Technischen Dienst des ADAC in Landsberg, bei *Dr. Kolke*, Untersuchungen in Auftrag gegeben. Das Ergebnis:

> *„34-fache Überschreitungen, wenn plötzlich ein etwas anderer Zyklus gefahren wird, also sprich: Es wurden keine Regenerationen des Speicherkatalysators mehr gemacht.“*[2196]

„*Solche Erkenntnisse*“, so der Zeuge,

[2192] Ebd., S. 86.

[2193] Auf dieser Pressekonferenz berichtete die DUH erstmals im Detail über „den Betrug der Autokonzerne bei der Ermittlung von Abgaswerten und Spritverbrauch“ (MAT A DU-1, Ordner 1, Bl. 3).

[2194] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 89.

[2195] Ebd., S. 89.

[2196] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 85.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„wurden in unseren monatlichen Runden, die wir seit über zehn Jahren bei der Deutschen Umwelthilfe haben - - Also, ich würde mal sagen, im Durchschnitt alle vier bis sechs Wochen laden wir zu uns ein – Behörden. Es kommen regelmäßig bis unregelmäßig Vertreter vom Umweltbundesamt, Bundesumweltministerium, seltener Verkehrsministerium, aber auch Landesbehörden, Technische Dienste - TÜV, DEKRA -, auch Fahrzeughersteller. Wir haben also in solchen Runden auch darüber berichtet.“[2197]

Hinsichtlich der Teilnehmer hat der Zeuge auf Nachfrage weiter ausgeführt:

„Das konnte auch mal eine Staatssekretärin Astrid Klug sein. […] Aber in der Regel ist es die Arbeitsebene, die eingeladen war.“[2198]

Im weiteren Verlauf der Vernehmung des Zeugen *Resch* hat sich der Ausschuss hinsichtlich der Frage, welche Informationen an welche Behörden weitergegeben worden sind, zunächst auf einzelne Termine und Ereignisse konzentriert, die größtenteils auch in der von der DUH erstellten „Chronologie des Abgasskandals“ aufgeführt sind.

aa) Schreiben an den damaligen Verkehrsminister Tiefensee vom 6. Februar 2009

Die von der DUH erstellte „Chronologie des Abgasskandals“ führt hierzu aus:

„In einem Brandbrief an Bundesverkehrsminister Tiefensee bittet die DUH um ein Gespräch. Sie kritisiert die Absicht der Bundesregierung, auf Drängen der Autohersteller Abgasmessungen im Rahmen der regelmäßigen Diesel-Abgasuntersuchung (AU) für neuere Fahrzeuge abzuschaffen und ab 2010 ausschließlich auf die ‚on board diagnostic‘ (OBD) der Hersteller zu setzen. Über den Jahreswechsel 2008/2009 hatte die DUH mit Fachgesprächen und einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit vor der bevorstehenden Selbstkontrolle der Autoindustrie bei den Schadstoffmessungen gewarnt. Als Beispiel für die Notwendigkeit nennt die DUH den im Jahr 2005 in Kalifornien mit der damaligen Rekordstrafe von 94 Millionen US-Dollar belegten Verstoß von DaimlerChrysler bei 1,5 Millionen Fahrzeugen. Deren OBD war softwaremäßig manipuliert und zeigte nicht an, wenn der Katalysator nicht arbeitete bzw. defekt war.“[2199]

Das in dem Schreiben erbetene Gespräch mit dem damaligen Verkehrsminister *Tiefensee* hat im Ergebnis nicht stattgefunden. Der Zeuge *Tiefensee* hat in seiner Vernehmung vermutet, dass der Grund hierfür sein übervoller Terminkalender gewesen sei. Man habe um den Jahreswechsel 2008/2009, bedingt durch die Finanz- und Bankenkrise, zwei Konjunkturpakete in Gang setzen müssen. Dass das Gespräch zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt worden wäre, ist dem Zeugen nicht erinnerlich gewesen.[2200]

bb) Schreiben an den neu berufenen Verkehrsminister Dr. Ramsauer vom 9. Februar 2010

Dem im Schreiben vom 9. Februar 2010 von der DUH vorgebrachten Wunsch nach einem Gespräch, unter anderem über die Luftreinhaltepolitik[2201], wurde nicht entsprochen. Stattdessen, so der Zeuge *Resch*, habe es ein Gespräch mit dem Parlamentarischen Staatssekretär *Scheuer* gegeben. Mit diesem habe man

„dann zum Beispiel auch über das Problem gesprochen der entsprechend in Deutschland beendeten Abgasuntersuchung, also dass eben hier die Endrohrprüfungsvorschrift, die eigentlich europaweit gilt, so interpretiert wird, dass man der Automobilindustrie eine Selbstkontrolle entsprechend überlässt.“[2202]

[2197] Ebd., S. 85.

[2198] Ebd., S. 85.

[2199] MAT A DU-1, Ordner 1, Bl. 3.

[2200] *Tiefensee*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 127.

[2201] MAT A DU-1, Ordner 1, Bl. 3 (4).

[2202] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 89.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Dr. Ramsauer* hat vor dem Ausschuss geäußert, dass ihn in der Anfangszeit seiner Amtsübernahme eine dreistellige Zahl von Gesprächsersuchen erreicht habe. Er habe daher nicht alle Gespräche selbst führen können. Ob sein Staatssekretär ihn später über den Inhalt des Gesprächs informiert habe, sei ihm nicht mehr erinnerlich.[2203]

Ferner führte der Zeuge aus:

> *„Jedenfalls hatte ich den Eindruck, dass für den Fall, dass der von Ihnen genannte Geschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe - - wenn er behauptet, er hätte solche Hinweise gegeben, dass er das in der Folgezeit nicht hat erhärten können. Wäre das der Fall gewesen, also hätten sich solche Hinweise hart ergeben, dann wären die bestimmt verfolgt worden. Aber ich verweise auf das, was ich vorher gesagt habe: Mich haben keine solchen Hinweise erreicht.“*[2204]

cc) Gespräch im Bundesverkehrsministerium am 10. Februar 2011

In der „Chronologie des Abgas-Skandals“ der DUH heißt es zu diesem Gespräch:

> *„In einem Gespräch im Bundesverkehrsministerium spricht die DUH gemeinsam mit Axel Friedrich die zu starke Beeinflussung des Messzyklus bei der Typzulassung, die sogenannte Zykluserkennung (=Abschalteinrichtung) an. Das BMVBS erklärt, das Problem zu kennen. Die DUH fordert erneut (und erfolglos) die Kontrolle der von den Herstellern ermittelten Werte durch die Prüfbehörde (KBA). Erstmals spricht die DUH Probleme von Volkswagen mit zu hohen NOx-Emissionen an. Am Beispiel des Passat Euro 6 werden konkret „die hohen NOx-Emissionen, die über den Werten für Euro 5 liegen“ genannt. Diese „sind nach Resch und Friedrich rechtswidrig“, so das Gesprächsprotokoll.“*[2205]

Der Zeuge *Resch* hat hierzu bemerkt:

> *„Aber wir haben ja nun […] beispielsweise mit der Arbeitsebene im Bundesverkehrsministerium am 10. Februar 2011 ein Gespräch geführt, zu dem wir auch Unterlagen eingereicht haben, also unser internes Protokoll, und zu dem eben Axel Friedrich und ich unter anderem auszugsweise aus dieser Whistleblower-Information vorgetragen haben und eben gehört haben: Ja, im Großen und Ganzen kennen wir so was vom Muster her. Wir halten das aber für legal.“*[2206]

Auf Nachfrage hat der Zeuge später ergänzend ausgeführt:

> *„Ja, wir haben in diesem Zusammenhang eben über diese Whistleblower-Information gesprochen, auch praktisch vergleichbare Erkenntnisse, die eben bei Messungen von Reinhard Kolke beim ADAC durchgeführt wurden, und die für uns klaren Schlussfolgerungen, dass solche Messergebnisse nur zustande kommen können durch eine unterschiedliche Ansteuerung. Daraufhin wurde eben seitens des Verkehrsministeriums - nicht zum ersten Mal und auch nicht zum letzten Mal - darauf verwiesen, dass das eine zu bedauernde oder nicht zu bedauernde - - aber eben halt das Ergebnis von Unzulänglichkeiten des Prüfzyklus wäre und dass man ja gerade dabei wäre, entsprechend das Regelwerk weiterzuentwickeln.*
>
> *[…] Ich will auch noch mal an der Stelle ganz klar sagen, mit welchem Argument man uns gesagt hat, dass solche Überprüfungen nicht notwendig seien. Man hat darauf verwiesen, dass die Prüfungen von zertifizierten Technischen Diensten erfolgen - TÜV, DEKRA - und dass die fachliche Qualifikation dieser Technischen Dienste regelmäßig überprüft werde, was ich auch nicht bestreite und was sicherlich auch eine gründliche Überprüfung darstellt. Wir haben damals wie auch in den Folgejahren dann immer wieder vorgetragen, dass das vielleicht vergleichbar wäre mit der Prüfung eines Steuerberaters, ob er sachkundig ist, und der gleichzeiti-*

[2203] *Dr. Ramsauer*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 139.

[2204] Ebd.

[2205] MAT A DU-1, Ordner 1, Bl. 3 (4).

[2206] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 85.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gen Erklärung an den Bürger, dass für die nächsten Jahre, solange er einen sachkundigen Steuerberater hat, definitiv seine Steuererklärung nicht überprüft wird, und dass das einfach die Gefahr birgt, dass – jetzt wieder zurück bei der Automobilindustrie – man hier mit immer stärkeren Abweichungen kommt. Aber das ist uns nicht gelungen, dieses Thema in den verschiedenen Gesprächen, die wir hatten, in der Politik ebenso zu platzieren, dass man bereit gewesen wäre, diese notwendigen Nachprüfungen, wie sie die 715/2007 umschreibt, durchzuführen.“[2207]

Seiner Einschätzung, dass es sich hier um eine rechtswidrige Abschalteinrichtung handele, sei widersprochen worden:

„Es wurde immer gesagt […]: Das ist ja alles nicht erwiesen. - Deswegen: Da gibt es ein konsistentes Verhalten, das wir auch schon im Nachrüstskandal mit Dieselpartikelfiltern gesehen haben, dass dann gesagt wird: ‚Die Messungen, die durchgeführt wurden, entsprechen irgendwelchen Standards nicht‘, oder: ‚Da sind irgendwelche Fehler möglicherweise passiert‘; die seien nicht relevant dafür. – Deswegen halt in dem Punkt auch, dass gesagt wurde: Das ist eine Rechtsauffassung von uns, die eben die Bundesregierung oder in dem Fall das Bundesverkehrsministerium ausdrücklich nicht geteilt hat.“[2208]

Der an dem Termin ebenfalls anwesende Zeuge *Dr. Friedrich* hat in seiner Aussage näher erläutert, was er gegenüber den Vertretern des BMVI in Bezug auf Manipulationen vorgetragen hat:

„Also eine Sache, an die ich mich erinnere, war, wenn die Temperatur angehoben wurde im gleichen Zyklus, sind die Emissionen drastisch nach oben gestiegen, eigentlich physikalisch nicht zu erklären. Das kann man nur erklären, wenn ich weiß, dass eine Erkennung der Temperatur vorhanden war und abgeschaltet wurde. Um zu erklären: Wir haben eine Temperatur von 20 Grad bis 30 Grad für den Zyklustest, und normalerweise fahren die Hersteller 25 Grad, wenn sie diese Tests durchführen. Es gibt Hersteller, die fahren die Tests mit 25 Grad für die NOx-Emissionstests oder Abgasemissionen und 27 Grad für CO2. Schon das macht mich immer misstrauisch, wenn ich so etwas sehe. Hier war es so, dass ab 30 Grad das Fahrzeug ein komplett anderes Emissionsverhalten gezeigt hat. Das ist physikalisch nicht zu erklären.“[2209]

Der Zeuge hat sich auch erinnert, dass er in dem Termin „*ganz klar*“ gesagt habe:

„Das ist eine Abschalteinrichtung.“[2210]

Die Reaktionen des Bundesverkehrsministeriums auf die seitens der DUH vorgebrachten Informationen hat der Zeuge wie folgt erklärt:

„Man hat es sich angeguckt und fand es sehr interessant. Wir haben gesagt, es müssen Nachmessungen geschehen. Passiert ist nichts.“[2211]

Der Ausschuss hat den Zeugen *Redmann*, Referent im BMVI, der Teilnehmer dieses Gesprächs war, nach seiner Erinnerung dazu befragt. Der Zeuge hat zunächst betont, dass er die in der Chronologie der DUH geäußerte Ansicht, eine Zykluserkennung sei gleichbedeutend mit einer Abschalteinrichtung, „*definitiv nicht*“ teile. „*So ist es auch nie in den entsprechenden Expertengruppen diskutiert worden.*“[2212] Zum Gespräch selbst hat er geäußert:

„[W]ir hatten mit Verbänden regelmäßige Gespräche – so auch mit der Deutschen Umwelthilfe. Das war eines der Gespräche, an denen ich auch teilgenommen habe damals, im Februar 2011. Das waren in der Regel immer größere Runden: mein Unterabteilungsleiter, mehrere Fachreferate. Es war auch eine Agenda, die eigentlich relativ querbeet gewesen ist. […] Das Gespräch

---

[2207] Ebd., S. 96 f.

[2208] Ebd., S. 97.

[2209] *Dr. Friedrich*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 102.

[2210] Ebd., S. 129.

[2211] Ebd., S. 102.

[2212] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 108.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

war über eine Videokonferenz. Anwesend waren, glaube ich, der Herr Resch, der Herr Dr. Friedrich und auch die Frau Saar von der Deutschen Umwelthilfe. Herr Resch hatte damals eingeleitet […] allgemein zu dem Umstand der erhöhten Realemissionen, sowohl bei CO2, Kraftstoffverbrauch, als auch dann bei den Stickoxiden. Er hatte dann relativ schnell an den Herrn Dr. Friedrich übergeben. Ich kann mich noch relativ gut erinnern, dass es dann einen relativ technischen Sachaustausch gegeben hatte zwischen mir und Herrn Friedrich über die Videokonferenz. Wir sind, glaube ich, über viele Themen gesprungen. Es fing an, wie gesagt, bei CO2, das heißt, das war dann die entsprechende WLTP-Entwicklung, die zu dem Zeitpunkt ja bereits initiiert war. Es ging natürlich um Realemissionen im Bereich Stickoxide - hier dann auch der Sprung zu den schweren Nutzfahrzeugen, weil dort PEMS, also das portable Messinstrumentarium, ja bereits eingeführt war. Es wurden also sehr viele Dinge vom Herrn Friedrich vorgebracht damals, soweit ich mich erinnere, wo er halt Regelungsbedarf sah, wo ich dann eben in der Regel immer entgegnet habe: Ja, diese Sachen sind bereits alle initiiert, da laufen bereits die entsprechenden Arbeiten auf Brüsseler oder auf Ebene der Vereinten Nationen. In dem Zusammenhang wurden auch meines Wissens damals Messergebnisse vorgestellt von einem VW Passat, Euro 6. Das war damals in den Zusammenhang gestellt - - Euro-6-Fahrzeuge: Muss man dazu sagen: 2011, da kamen gerade mal die ersten ja auf den Markt, die überhaupt die Euro-6-Grenzwerte einhalten konnten. Und ich weiß noch, dass das ein Beispiel gewesen ist vonseiten der Deutschen Umwelthilfe, dass die Realemissionen immer noch nicht besser geworden sind. Das heißt, wir haben zwar Euro 6 - - Man hat ja eigentlich immer von der Politikseite aus erwartet: Na gut, dann kriegen wir auch den Diesel nicht nur bei den Partikeln, sondern auch stickoxidseitig auf die saubere Seite. – Und die Messergebnisse zeigten halt: Wir haben hier auch entsprechend erhöhte Emissionen. Das war allerdings vollkommen im Rahmen dessen, was wir auch in Brüssel diskutiert hatten zu erhöhten Emissionen von Stickoxiden. Das war ja auch der Grund, warum wir dann begonnen hatten, RDE zu entwickeln. Ich weiß noch, dass auch der Herr Friedrich oder der Herr Resch damals auch noch angekündigt hatten, dass noch weitere Untersuchungen laufen vonseiten der Deutschen Umwelthilfe, dass zwei weitere Fahrzeugtypen gerade in der Messung sind. Ich glaube, […] in Zusammenarbeit mit dem ADAC wurden die Fahrzeuge vermessen. Dazu gab es dann im Juli des gleichen Jahres auch eine entsprechende Pressemitteilung. Also, Herr Friedrich hatte uns die Ergebnisse dann auch vorab vor der Pressemitteilung zugeleitet, und im Juli 2011 gab es eine Pressemitteilung der Deutschen Umwelthilfe zu diesen beiden Fahrzeugen - nicht zum VW Passat, aber eben zu dem VW Golf und zu einem BMW […]. Und da waren der Hauptkritikpunkt die erhöhten Emissionen. Von unzulässigen Abschalteinrichtungen war in dieser Pressemitteilung nicht die Rede - und war auch definitiv nicht die Rede in dem Gespräch, was wir mit der Deutschen Umwelthilfe am 10. Februar 2011 hatten."[2213]

dd) Presseerklärung der DUH vom 19. Juli 2011

Zu der vom Zeugen *Redmann* erwähnten Pressemitteilung der DUH am 19. Juli 2011 heißt es in der „Chronologie des Abgas-Skandals":

„Die DUH stellt in einer Presseerklärung fest, dass die derzeitige Durchführung der Abgastests ‚nicht geeignet ist, Belastungen von Luft und Klima zu verringern'. In einem von der DUH beim ADAC Prüfzentrum in Auftrag gegebenen Test an einem BMW 116i hält das Fahrzeug im Prüfzyklus die NOx-Grenzwerte ein. Als allerdings auf dem Rollenprüfstand ein leicht abweichender Prüfzyklus (ADAC Autobahntest) mit 130 statt 120 km/h Höchstgeschwindigkeit gefahren wird, explodieren die NOx-Emissionen regelrecht und übersteigen den gesetzlichen Grenzwert um das 30-fache. Die DUH kritisiert in der Pressemitteilung, dass das ‚Problem der hohen Emissionen außerhalb des Prüfzyklus' seit Jahren bekannt sei und fordert erneut die Bundesre-

[2213] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 108 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gierung zum Handeln (‚Messung außerhalb des Prüfzyklus') auf. Trotz intensiver Medienberichterstattung gibt es aber weiterhin keine Reaktion des Ministeriums bzw. des Kraftfahrtbundesamts."[2214]

Auf die Frage, mit wem er versucht habe, diese Erkenntnisse behördenseitig zu besprechen, hat der Zeuge *Resch* berichtet:

„Wir haben […] irgendwann aufgehört, beim Bundesverkehrsministerium um Gespräche nachzusuchen, weil wir einfach keine hinbekommen haben. Das Bundesverkehrsministerium wurde wie die anderen Behörden zu unseren alle vier bis sechs Wochen stattfindenden Runden eingeladen, wo immer Behördenvertreter dabei waren. Und da haben wir das dann natürlich in der Vertiefung noch entsprechend vorgetragen."[2215]

Auf die Nachfrage, welche Reaktionen er erhalten habe, hat der Zeuge entgegnet:

„Ehrlich gesagt, ich bin da wirklich sehr überrascht gewesen. Ich habe gedacht mit diesen zunehmenden Abweichungen, irgendwann muss doch vielleicht auch mal ein Haushaltspolitiker sagen: Schon aus Gründen der Rechtssystematik geht es doch nicht. Wir müssen doch das Bemessungssystem ändern. – Aber wenn wir so starke Abweichungen haben, kann es doch nicht angehen, dass man das nicht irgendwann überprüft. Und das haben wir tatsächlich nicht erlebt, dass das entsprechend gelungen wäre. Das heißt, wir haben es vorgetragen nicht nur in den jetzt aufgeführten Gesprächen mit Politikern; da gab es weitere, also Umweltbereich, auch im Umweltbundesamt, auch mit der Fachebene. Wir haben mit sehr vielen Abgeordneten oder immer wieder mit Abgeordneten auch Einzelgespräche geführt, wo dieses Thema auch angesprochen wurde, aber ja eben bis 2015 keinen wirklichen Nachhall gehabt.

[…] Also, all diese Skandalisierung hat nicht verfangen, weil eben, wenn man dann in eine Diskussion eingestiegen ist, eigentlich bis Ende 2015 gesagt wurde: Ja, das kennen wir. Das ist alles mehr oder weniger bekannt. Das ist aber eine legale Interpretation der Prüfvorschriften. - Und dann, wenn man noch ein bisschen mehr Zeit hatte, hieß es: Wir setzen uns ja dafür ein, dass ein realistischerer Prüfzyklus der WLTP kommt."[2216]

ee) Gespräch mit der damaligen Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesumweltministerium Heinen-Esser am 24. April 2012

Zu dem Gespräch zwischen dem Zeugen *Resch* und der damaligen Parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesumweltministerium *Heinen-Esser* wurde im Nachgang vom Zeugen *Dr. Zierock*, der die Parlamentarische Staatssekretärin zu dem Termin begleitet hatte, ein Vermerk verfasst. In diesem heißt es:

„Herr Resch problematisierte jedoch einen anderen Punkt: Den immer größer werdenden Abstand zwischen im NEFZ gemessenen spezifischen und den tatsächlichen spezifischen CO2-Werten bei Pkw. Er warf der Industrie planmäßige ‚cycle–beating' Maßnahmen vor. Er beklagte, dass in D. – im Gegensatz zu anderen EU-MS – staatliche Stellen die angegebenen CO2-Werte nicht stichprobenartig nachmessen und zu große Abweichungen (> 10 %) strafrechtlich verfolgen. Ich wies darauf hin, dass wir grundsätzlich seine Sorgen teilen, erwähnte dann die laufenden Bemühungen des BMVBS/BMU, die NEFZ-Messwerte näher an die Realwerte heranzuführen. Frau PSt Heinen-Esser zeigte großes Interesse an dem Thema und bat um einen Sachstandsbericht."[2217]

Kurz darauf hat der Zeuge seinen Referatskollegen im BMUB, den Zeugen *Dr. Eberhardt*, über das Gespräch informiert und weiter ausgeführt:

[2214] MAT A DU-1, Ordner 1, Bl. 3 (4 f.).

[2215] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 122

[2216] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 122.

[2217] MAT A BMUB-2-2, Ordner 122, Bl. 236.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Ein zweiter konkreter Vorwurf von Herrn Resch war, dass die Hersteller NEFZ-Erkennungsprogramme eingebaut haben, die die Motorsteuerung etc. ändern, wenn ein NEFZ gefahren wird. ‚Zeuge' dafür soll das ADAC Technikzentrum, Herr Kolke, sein."[2218]

Der Zeuge *Resch* hat zu dem Vermerk erläutert, dass er nicht auf Mitgliedstaaten der EU, sondern auf die USA verwiesen habe und ergänzte:

„Ich habe eben auf die USA verwiesen. Unser Beispiel war ja damals […], dass dort der Kia-/Hyundai-Fall - - Und in diesem Frühjahr hatte ich ja Harvey Rosenfield, den Gründer von Consumer Watchdog auch da, der den Fall eben aufgedeckt und eben auch die behördlichen Überprüfungen durchgesetzt hat und auch dann die Gerichtsverfahren teilweise für die Kläger gemacht hat, um eben den Schadensersatz dort sicherzustellen bzw. die Korrektur der Daten. Nein, wir haben auf dieses verwiesen. Wir haben eben die Beispiele, die ich vorhin auch schon mehrfach genannt habe, genannt, für eben sowohl Zyklusgestaltung wie Zykluskennung, also die Maßnahmen, die ich jetzt ergreife, wie zum Beispiel mit dem Golden Car, und eben die entsprechenden Abschalteinrichtungen auf die entsprechenden zunehmenden Diskrepanzen. Und natürlich habe ich Herrn Kolke als einen derjenigen, der die meiste Kenntnis hat über diese Abweichungen, erwähnt. Aber natürlich konnte ich den Herrn Kolke nicht benennen und sagen: Er weiß von der strafrechtlichen Relevanz. Das wäre nicht möglich gewesen. Da ist möglicherweise im Protokoll des BMUB das ein bisschen zu sehr zusammengefasst worden. Also, der Herr Kolke wird und darf auch meines Erachtens nicht als ADAC bestimmte Aussagen treffen."[2219]

Auf die Frage, ob sich sein Hinweis bezüglich eines planmäßigen Cycle Beating auf CO_2- oder NOx-Emissionen bezogen habe, hat der Zeuge *Resch* erklärt:

„Es geht immer auch um Abgase; aber wir haben bei dem Gespräch relativ stark das Thema CO2 gehabt und als Standard immer auch darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, dass es eben diese Nachprüfung gibt, die eben in den USA ab 4 Prozent Abweichung erfolgt. Wir haben halt darauf hingewiesen, alleine wegen den Steuermehreinnahmen ist es doch notwendig, dass seit der Umstellung der Kfz-Steuer auf CO2-Angaben man jetzt die Automobilindustrie auch nicht letztendlich verführt, hier sich mit falschen Angaben Vorteile zu verschaffen. Also, hier müsse nachkontrolliert werden. Wir haben halt darauf hingewiesen, dass es in der Vorschrift verlangt wird. Wir haben Bei-spiele dafür genannt, welche Cycle-Beating-Maßnahmen wir kennen."[2220]

Der Zeuge *Dr. Zierock* hatte vor dem Ausschuss auf die Frage, ob ihm die von der DUH vorgebrachten Vorwürfe zum damaligen Zeitpunkt neu gewesen seien, geantwortet:

„Also, ich muss darauf hinweisen, dass in der Diskussion häufig die Begriffe etwas durcheinanderlaufen. Sie haben in letzter Konsequenz eben einen Testzyklus, der nie dafür definiert war und ausgelegt war, Realemissionen abzubilden. Und Sie haben innerhalb des Testzyklus gewisse Flexibilitäten, die dazu führen, dass dieser Testzyklus nicht zu eindeutigen Ergebnissen führen kann. Und Sie haben darüber hinaus Realemissionen, die letztendlich nicht bekannt sind, muss man sagen, sondern die man nur indirekt ableiten kann. Und dieser Hinweis, dass es Abweichungen gibt zwischen dem Testzyklus und den Realemissionen, war von der Seite her weder neu noch überraschend. […] Der Begriff, wenn Sie so wollen, ‚Cycle Beating', der ja auch fiel, der war zur damaligen Zeit – und eigentlich ist es immer noch so - relativ undefiniert, ebenfalls undefiniert. Man kann im Allgemeinen sagen: Unter ‚Cycle Beating' – in meinem Verständnis jetzt – versteht man eben das Ausnutzen von Flexibilitäten im NEFZ, was nicht automatisch verboten ist. Das sind die Flexibilitäten, die der Zyklus eben leider besitzt. Und von der Seite her war also auch das jetzt nichts unbedingt Neues."[2221]

[2218] Ebd., Bl. 255.

[2219] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 120.

[2220] Ebd., S. 121.

[2221] *Dr. Zierock*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 139.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge hat ferner eine Unterscheidung zwischen den Begriffen „Abschalteinrichtung“ und „Erkennungssoftware“ vorgenommen:

> *„Der Begriff ‚Abschalteinrichtung‘, also, der ist tatsächlich in meinem Vokabular erst seit dem VW-Skandal aufgetaucht. […] der Begriff ‚Erkennungssoftware‘, […] der damals auch in dem Gespräch mit Herrn Resch fiel, ist etwas anderes als eine Abschalteinrichtung, nach meinem Verständnis, wobei ich sozusagen die gesetzliche Lage nicht kenne, um festzumachen, ob das nun erlaubt ist oder nicht. Nach meinem […] Grobwissen […] ist es nicht verboten, eine Erkennungssoftware in dem Sinne zu haben.“*[2222]

Auch der Zeuge *Dr. Eberhardt*, der vom Zeugen *Dr. Zierock* über den Gesprächsverlauf informiert worden und in den zu erstellenden Sachstandsbericht eingebunden war, hat vor dem Ausschuss darauf hingewiesen, dass die Aussagen der DUH aus seiner Sicht nicht neu gewesen seien:

> *„Die Deutsche Umwelthilfe hat im Gespräch mehrere Sachverhalte auch daneben angesprochen. Ein wesentlicher war die aus Sicht der Umwelthilfe zunehmende Abweichung zwischen dem Realverbrauch und den Angaben in den Papieren von Kraftfahrzeugen. Das ist ein Sachverhalt, den wir in gleicher Weise empfunden haben. Auch das war eine Bestätigung unserer Einschätzung, dass hier das Regelwerk an der Stelle ungenügend ist, dass dringender Handlungsbedarf besteht mit Blick auf die entsprechenden Messverfahren. Eine weitere Aussage war die, […] dass es technisch möglich ist, dass Kraftfahrzeuge mit Zykluserkennungen ausgestattet werden und dass diese möglicherweise auch in Kombination mit einer entsprechenden Software gestellt werden können. Diese Aussage war keine neue Aussage, das waren Aussagen der Deutschen Umwelthilfe, die auch schon in Pressemitteilungen oder in Ähnlichem zum damaligen Zeitpunkt als Vorwurf formuliert worden sind, ohne einen konkreten Hinweis oder Beweis zu enthalten. Dessen ungeachtet waren die grundsätzlichen Diskussionen zu diesem Themenfeld bekannt, dass Zykluserkennungen technisch möglich sind. […] Zum Teil sind diese sogar technisch notwendig. - Das ist aber am Ende eine Entscheidung und eine Bewertung, die von einer Typgenehmigungsbehörde durchzuführen ist. Insofern haben wir im Gespräch – unnötig, aber dessen ungeachtet – darauf hingewiesen, dass, wenn entsprechende konkrete Hinweise vorliegen, diese der zuständigen Typgenehmigungsbehörde mitzuteilen sind; denn nur eine Typgenehmigungsbehörde kann am Ende bewerten, ob es eine Zykluserkennung ist, ob es eine zulässige oder eine unzulässige Abschalteinrichtung ist.“*[2223]

Auf die Frage im Ausschuss, ob es im Anschluss an das Gespräch weitere Gespräche oder Kontakte mit der damaligen Parlamentarischen Staatssekretärin *Heinen-Esser* oder anderen Vertretern aus dem Bundesumweltministerium gegeben habe, hat der Zeuge *Resch* erklärt:

> *„Wenn wir mal die Gelegenheit wirklich hatten zu einem Arbeitsgespräch mit einem Spitzenvertreter, dann hatten wir in der Regel eine ganze Gruppe von Themen mit dabei. […] Wir haben mit unterschiedlichsten Mitarbeitern des Bundesumweltministeriums Gespräche und einen Austausch gehabt. Aber Sie interessiert es ja insbesondere zu diesem Thema. Nein. Es gab natürlich bis heute hinein immer wieder eine Thematisierung dessen. Aber es ist halt auch im Sande verlaufen, und es ist hier auch keine entsprechend erkennbare Aktion praktisch durchgeführt worden.“*[2224]

Der Zeuge *Steinkemper* hat gegenüber dem Ausschuss bemerkt, er sei bei dem Gespräch am 24. April 2012 nicht persönlich anwesend gewesen; ihm sei aber darüber berichtet worden. Man habe den Hinweis auf planmäßige Cycle-Beating-Maßnahmen zum Anlass genommen, nachzufragen:

[2222] Ebd., S. 142.

[2223] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 64 f.

[2224] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 124.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Wir haben die Sache nicht auf sich beruhen lassen, sondern haben natürlich weitergefragt: Was gibt es da? Wie muss man das verstehen? – Und nach meiner Erinnerung ist keine Konkretisierung vorgenommen worden, sodass es in dieser vagen Situation geblieben ist.“*[2225]

Er habe nicht persönlich nachgefragt, sondern seine Mitarbeiter gebeten, dem unter Fachkollegen nachzugehen. Diese Nachforschungen hätten aber keine weiteren Folgen gehabt.[2226]

ff) Gespräch mit dem damaligen Umweltminister Altmaier am 11. Juli 2012

Auf die Frage, wie seine Hinweise auf Abschalteinrichtungen im Gespräch mit dem damaligen Umweltminister *Altmaier* aufgenommen worden seien, hat der Zeuge *Resch* entgegnet:

> *„Also, Herr Altmaier hat auch zu erkennen gegeben, dass, wenn das so stimme – natürlich immer mit dieser Einschränkung –, das einfach mal zu prüfen wäre. Nach meiner Erinnerung hat er natürlich darauf hingewiesen: Oh, da muss ich mal gucken, ob das nicht Probleme geben könnte, weil ich bin ja eigentlich nicht zuständig. – Und dann trägt man entsprechend vor, aus welchen Gründen es aber eine lange Tradition des Umweltbundesamtes bis vor 2010 ja schon gab, eben Untersuchungen zu machen, oder warum – meine Referenz ist mal Kalifornien gewesen –, Kalifornien eben auch die sehr gute Erfahrung gemacht hat, eben bestimmte Aufgaben bei der CARB bzw. bei der EPA anzusiedeln. Und ja, das war dann, ich sag mal, das Entree. […] Bei Herrn Altmaier waren das immer sehr angenehme Gespräche. Aber wir waren dann halt ausgesprochen enttäuscht, dass da nichts rauskam. Aber es war ja nicht das erste Mal, und es blieb auch nicht das letzte Mal.“*[2227]

Auf die Nachfrage, ob ihm in Aussicht gestellt worden sei, dass es zu weiteren Kontaktaufnahmen mit der DUH kommen würde, hat der Zeuge ausgeführt:

> *„Ich bekam dann wirklich einen Anruf. Also, da war Peter Altmaier wirklich auch präzise. Ich bekam einen Anruf, und man hat mir das - - Ich hätte das natürlich gerne schriftlich gehabt, aber ich bekam es mündlich halt mitgeteilt, dass man es nicht weiter verfolgen werde. Ich habe tatsächlich auch den Eindruck gehabt, dass es mehr oder weniger ernsthaft geprüft wurde. […] Aber eben die Aussage war halt ganz eindeutig: Es gibt Riesenärger. Das ist nicht unsere Zuständigkeit. Und ich habe genug andere Baustellen. Ich hatte das ja nun auch unterjährig übernommen, das Ministerium, und ich werde es nicht machen. – Insofern an der Stelle – ich habe an vielen anderen Stellen Kritik an ihm geäußert – war es aber von der Form her eine faire Rückmeldung.“*[2228]

Der Zeuge *Altmaier* hat sich in seiner Vernehmung daran erinnert, dass es in dem Gespräch mit dem Zeugen *Resch* unter anderem um Erklärungsansätze für das starke Abweichen der Realemissionen von den auf dem Prüfstand gemessenen Emissionen gegangen sei:

> *„Also, ich kann mich erinnern, dass wir in diesem Gespräch darüber gesprochen haben, dass es auseinanderfällt, zum Teil erheblich. Ich kann mich auch daran erinnern, dass Herr Resch der Auffassung war, dass dies etwas zu tun hat mit den Teststänţden, auf denen das gemessen wird und eben nicht im realen Verkehr. […] Nach meiner Erinnerung ist es so, dass Herr Resch das weder als strafbar noch als rechtswidrig bezeichnet hat. Er hat dieses Problem beschrieben, und ich habe ihn darauf hingewiesen, dass wir vom Umweltbundesamt aus – das ist eine Geschäftsbereichsbehörde des Bundesumweltministeriums – ebenfalls Überprüfungen vornehmen. […] Mir ist gesagt worden - ich glaube, mündlich –, dass diese Messungen des UBA ergeben hätten, dass die Herstellerangaben manchmal zu hoch und manchmal zu niedrig seien, dass es jedenfalls zu Abweichungen kommt im Hinblick auf die Angaben. Es ist aber in allen Vorlagen,*

[2225] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 93.

[2226] Ebd., S. 93.

[2227] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 119.

[2228] Ebd., S. 119 f.

die ich aus dem Hause hatte, nicht von Manipulation gesprochen worden, sondern nur von einem Auseinanderfallen von Messwerten.“[2229]

Ferner hat er ausgeführt:

„Ich habe in meiner Kenntnis der Dinge – ich habe mir noch mal die Akten angeschaut – keinerlei konkrete und vor allen Dingen keinerlei verwertbare Hinweise erhalten. Ich kann mich daran erinnern, dass ich in dem Gespräch mit der Deutschen Umwelthilfe auch darauf hingewiesen habe, dass selbstverständlich für den Fall, dass irgendetwas rechtlich oder strafrechtlich problematisch sei, die zuständigen Behörden informiert werden müssten. Ich habe allerdings von der Deutschen Umwelthilfe keinerlei konkreten Unterlagen erhalten, die ich hätte prüfen können, und […] ich kam auch auf dieses Thema nicht wieder zurück.“[2230]

Später hat der Zeuge *Altmaier* auf Nachfrage, ob der Zeuge *Resch* in dem Gespräch konkret untermauert habe, dass manipulative Software eingesetzt worden sei, bekräftigt:

„Ich kann nur berichten aus eigener Kenntnis von dem Gespräch, das ich hatte, und in diesem Gespräch hatte Herr Resch keinerlei Beweismittel, auch keine schriftlichen Unterlagen vorgelegt, die mir hätten als sozusagen Anhaltspunkt dienen können, dass hier irgendetwas strafrechtlich oder rechtsmissbräuchlich geschieht.“[2231]

gg) Sonstige Hinweise

Der Zeuge *Dr. Friedrich* ist im Ausschuss wiederholt gefragt worden, mit welchen konkreten Personen in Behörden er seine Erkenntnisse über das Vorhandensein illegaler Abschalteinrichtungen geteilt habe.

Über Verdachtsmomente, die sich im Rahmen von Felduntersuchungen ergeben hätten, habe er, so der Zeuge, nicht nur das Bundesumweltministerium in Kenntnis gesetzt, sondern auch das Bundesverkehrsministerium, ebenso durch Vorträge die Öffentlichkeit.[2232]

Auf die Frage, ob er seine Erkenntnisse einmal verschriftlicht habe, hat der Zeuge entgegnet:

„[I]ch rede mit den Menschen, die ich ja lange kenne. Es waren ja meine Exkollegen. Dann schreibe ich ihnen ja nicht, sondern ich rede mit ihnen über die Probleme.“[2233]

Auf die weitere Frage, wem konkret er mitgeteilt habe, dass illegale Manipulationen im Gange seien, denen behördenseitig nachzugehen sei, hat der Zeuge geantwortet:

„Ja, wie gesagt, ich habe das auf Kongressen, wo, also, Hunderte von Leuten da waren, dargestellt – Hunderte –, und auch Vertreter von Ministerien. Ich weiß nicht mehr genau, wer alles da war, aber auf solchen Kongressen trifft sich die gesamte Branche. Und ich kann Ihnen noch mal aus der Erinnerung einen Fall in Stuttgart – es muss 2008 gewesen sein –, wo es um den Fall mit dem Abschalten der Lichtmaschine ging - - und eben ganz klar gesagt habe: Das ist illegal, eindeutig illegal. Und das wurde bestritten, auch vom Ministerium bestritten: Das wäre nicht bewiesen, dass es illegal ist. Ich kann nur sagen: Wenn ich was mache, was im realen Leben nicht geht, dann ist das nach meiner Ansicht eindeutig nicht legal.“[2234]

Auf weitere Nachfrage hat der Zeuge ausgeführt:

[2229] *Altmaier*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 51.

[2230] Ebd., S. 53.

[2231] Ebd., S. 54.

[2232] *Dr. Friedrich*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 97.

[2233] Ebd., S. 107.

[2234] Ebd., S. 117

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Es wird* [vom UBA] *ans Fachreferat im BMU berichtet, und dann wird es normalerweise auch weitergegeben ans Verkehrsministerium, aber das weiß ich nicht in jedem Fall, ob das geschehen ist. Also, es ist ja so: Alle die Berichte, die wir gemacht haben, sind immer ans BMU und später dann auch ans BMWi gegangen, BMV gegangen.“*[2235]

Der Zeuge *Gabriel*, damaliger Bundesumweltminister, hat in seiner Vernehmung auf die Frage, ob der Zeuge *Dr. Friedrich* ihm Hinweise auf illegale Manipulationen vorgelegt habe, geantwortet:

> *„Na ja, Herr Friedrich ist Beamter des Umweltbundesamts in der Zeit gewesen. […] Man kann ja über Herrn Friedrich vieles sagen, aber dass er nicht den Mut hätte, wenn er einen solchen Verdacht hat, den zu belegen und seiner vorgesetzten Dienststelle, seiner Fachaufsicht, sagen wir, dem Präsidenten des Umweltbundesamts oder dem Minister vorzulegen, das kann man bei der Persönlichkeit von Herrn Friedrich wirklich nicht vermuten. Und nach meiner Erinnerung gibt es keinen derartigen Hinweis von Herrn Friedrich an mich als Minister.“*[2236]

Der Zeuge *Prof. Dr. Lahl*, ehemals Abteilungsleiter im Bundesumweltministerium, hat in seiner Vernehmung allgemein darauf hingewiesen, auf das Thema Cycle Beating von NGOs angesprochen worden zu sein.[2237]

Darüber hinaus hat der Ausschuss im Laufe der Beweisaufnahme verschiedentlich Zeugen befragt, ob konkret die DUH Kontakt zu ihnen aufgenommen und Hinweise auf Abschalteinrichtungen gegeben habe.

Der Zeuge *Steinkemper*, ehemals Abteilungsleiter im Bundesumweltministerium als Nachfolger des Zeugen *Prof. Dr. Lahl*, hat in seiner Vernehmung erklärt, dass er diverse Gespräche mit der DUH geführt habe; konkrete Hinweise auf das Vorhandensein von Abschalteinrichtungen habe es seitens der Umwelthilfe aber nicht gegeben.[2238]

Der Zeuge *Gabriel* hat zu Kontakten mit der DUH in seiner Zeit als Bundesumweltminister vor dem Ausschuss ausgeführt:

> *„Es gibt einen Presseartikel, in dem wird die Vermutung formuliert, die Politik hätte schon damals konkrete Kenntnis von illegalen Abschalteinrichtungen gehabt und wir hätten eine Aufklärung verhindert. Das ist falsch. Was es gab, war der von der Deutschen Umwelthilfe geäußerte Verdacht, dass der Hinweis auf Ungereimtheiten bei CO2-Messungen und der Wirksamkeit von Rußpartikelfiltern existiert hat. Und genau darauf haben wir damals reagiert: Aus den Akten wird deutlich, dass die Tests zu Cycle Beating in dem Konzept der Feldüberwachung allerdings auf Wunsch des UBA und auch meines Hauses enthalten waren. Sie waren in der finalen Fassung des Konzepts als Option vorgesehen, wenn es konkrete Hinweise auf Abschalteinrichtungen bzw. auf Cycle Beating gab. Das Projekt der Feldüberwachung war von mir angeregt und vorangetrieben worden. Gemacht worden ist es dann allerdings, wenn ich das richtig weiß, erst in der Zeit, nachdem ich nicht mehr Umweltminister war. Ich kann insofern auch nichts darüber sagen, was dann dort stattgefunden hat. Ich habe zu dieser Zeit jedenfalls keine Kenntnis von illegalen Abschalteinrichtungen gehabt.“*[2239]

Er habe selbst mehrfach mit Herrn *Resch* gesprochen. Dabei habe dieser ihn

> *„auf die seiner Ansicht nach offensichtlichen Fehler in diesem Messverfahren hingewiesen und die großen Differenzen zum richtigen Fahrbetrieb. Aber dass Herr Resch mir gesagt hat: Und übrigens, wir haben hier Belege dafür, dass da technisch manipuliert wird, und zwar in krimineller Weise. – Ich weiß nicht, ob Sie Herrn Resch hier gefragt haben. Also ich jedenfalls habe kein Gespräch mit ihm in Erinnerung – ich habe mehrfach mit ihm geredet –, dass er das gesagt habe.“*[2240]

[2235] Ebd., S. 118.

[2236] *Gabriel,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 29.

[2237] Siehe E. V. 6.

[2238] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 84.

[2239] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 17.

[2240] Ebd., S. 29.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Später hat der Zeuge *Gabriel* bekräftigt:

> *„Natürlich hat Herr Resch auf Abweichungen hingewiesen zwischen NEFZ und der realen Fahrsituation. Das war auch bekannt; das haben selbst die Prüfingenieure zugegeben. Und deswegen ist ja damals begonnen worden, darüber zu diskutieren, einen anderen Fahrzyklus vorzunehmen als den NEFZ. Wenn Herr Resch hier – ich weiß das nicht – gesagt haben sollte, er hätte mich auf Manipulationssoftware hingewiesen, dann hat Herr Resch eine deutlich andere Erinnerung als ich – in meiner Erinnerung hat er das nicht getan.“*[2241]

Zeugen aus dem KBA, zu konkreten Hinweisen auf den Einsatz von illegalen Abschalteinrichtungen befragt, haben ebenfalls geäußert, keine Hinweise erhalten zu haben bzw. sich daran nicht erinnern zu können. So hat der Zeuge *Paeslack* auf die Frage, ob er von Seiten der DUH Hinweise auf Manipulationen erhalten habe, geantwortet:

> *„Ich kann mich nicht erinnern, dass wir diese Hinweise bekommen haben […] vor dem […] VW-Fall.“*[2242]

Der Zeuge *Wummel* hat auf die gleiche Frage ausgeführt:

> *„Und ich habe natürlich auch verschiedene Zuschriften von der DUH erhalten über die Jahre. Ich habe die auch noch mal geprüft, da ich natürlich auch selbst Zweifel hatte: Mensch, habe ich da was übersehen? - Ich habe keinen Hinweis bekommen konkret und persönlich von der DUH und auch nicht von Herrn Dr. Friedrich. Ich habe natürlich durchaus in den letzten Jahren davon gehört, dass Realemissionen höher liegen als die Werte, die wir messen, aber es gibt dafür eben auch technische Begründungen, und von daher habe nicht auf Abschalteinrichtungen geschlossen.“*[2243]

b) Kontakte zu Prüforganisationen

Der Ausschuss ist im Rahmen der Vernehmung des Zeugen *Resch* auch der Frage nachgegangen, inwieweit die DUH auch Prüforganisationen wie den TÜV oder die DEKRA über ihre Erkenntnisse bezüglich der Verwendung illegaler Abschalteinrichtungen informiert hat. Der Zeuge *Resch* hat in seiner Vernehmung vor dem Untersuchungsausschuss hierzu geäußert:

> *„Ja, natürlich. […] Spätestens beim BIA ging es um: Was gibt es - - die dollste, neueste Abschalteinrichtung? Dann wird einem erzählt von einem sehr namhaften Prüfinstitut erst noch vor einem Jahr, dass ein bestimmter Hersteller - - Sie hätten einen Fehler gemacht – […] Sie hätten also den Prüfwagen zu früh aus der Klimakammer rausgenommen, und der hätte alle Werte gerissen. Und da hätten sie den Hinweis bekommen: Der muss ausreichend lange drinnen sein. Dann hieß es: Ah, wir haben etwas Neues entdeckt. – Es geht einfach darum, dass man mindestens auch die vorgeschriebene Zeit als Zwischenraum hat. Und wenn man es unterschreitet, kann man feststellen, dass hier eben eine entsprechende, ja, Abschalteinrichtung tätig ist. – Das mal so als eines von vielen Beispielen, die man einfach immer wieder besprochen hat oder umgekehrt.“*[2244]

Man stehe mit den Prüforganisationen im permanenten Austausch, teilweise seit zehn oder fünfzehn Jahren. Da die DUH seit 2007 von widerrechtlichen Abschalteinrichtungen bzw. Manipulationen an Fahrzeugen spreche, habe man auch

---

[2241] Ebd., S. 32.

[2242] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 68.

[2243] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 139.

[2244] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 105.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„dieses in den ganzen Jahren in unseren Kontakten als unsere Rechtsauffassung gegenüber Mitarbeitern der DEKRA, des TÜV NORD beispielsweise, des ADAC Technikzentrums Landsberg oder eben in der Schweiz, der Empa bzw. der Abgasprüfstelle Bern/Biel kundgetan.“[2245]

Weiter hat der Zeuge ausgeführt:

„Die Situation war im Grunde genommen so – wie bei ganz, ganz vielen Gesprächen auch mit Mitarbeitern in den Ministerien –, dass dann halt davon gesprochen wurde, dass eben die Automobilindustrie das rechtlich anders bewertet, dass man eben Ingenieure sei. […] Es war ja auch für uns kein Grund, über rechtliche Fragen mit den Prüfinstitutionen zu sprechen. Wir versuchten ja, sie zu gewinnen, dass sie für uns Abgastests machen. Und uns ist es einfach dann über mehrere Jahre nicht mehr gelungen, nachdem wir die Veröffentlichungen mit dem 1er-BMW gemacht haben, dann eben in Deutschland zu reüssieren. Wir haben es aber mehrfach versucht und spätestens dazu halt immer wieder auch ein bisschen erläutert, warum wir eben bestimmte Formen von Tests machen wollten, also eben kleine Abweichungen von der Norm, um zu sehen, ob durch diese minimale, eigentlich technisch irrelevante Abweichung eine starke Abweichung im Emissionsverhalten eintritt.“[2246]

Der Zeuge ist daraufhin mit einer Aussage des Sachverständigen *Dr. Kolke*, Leiter des von ihm erwähnten ADAC-Technikzentrums Landsberg, konfrontiert worden, der in einer vom Ausschuss durchgeführten Sachverständigenanhörung ausgeführt hatte:

„Die Differenz zwischen der Labormessung und der Realmessung war sicherlich allen bekannt, wie wir ja auch schon mehrfach ausgeführt haben. Für uns kann ich definitiv sagen: Wir haben immer von Optimierung auf den Zyklus gesprochen, wir haben definitiv nie von Abschalteinrichtungen sprechen können.“[2247]

Auf die Frage, ob dies nicht ein Widerspruch zu der von ihm getätigten Aussage sei, hat der Zeuge *Resch* entgegnet:

„Nein, ich habe gesagt gehabt, dass ich mich mit diesen Herren ausgetauscht habe. Und keiner wird von denen sagen: Wir haben auch das als entsprechende rechtlich problematische Abschalteinrichtungen gesehen. - Wir haben uns über die entsprechenden Muster unterhalten. Wir haben auch teilweise über festgestellte, voraussichtliche mögliche Abschaltungen gesprochen. Aber es wurde immer gesagt: Wir sind nicht die Juristen, und es ist nicht unsere Aufgabe, darüber zu richten. Das muss die Politik entscheiden. - Natürlich wurde darüber gesprochen, über die Abweichungen, auch über die entsprechenden - - Ich sehe da keinen Widerspruch zu der Aussage.“[2248]

Auf nochmalige Nachfrage hat der Zeuge *Resch* ergänzt:

„[I]ch habe Ihnen gesagt, dass wir in unseren Gesprächen konsistent in den ganzen Jahren eine Bewertung vorgenommen haben, dass diese und auch dann immer wieder im Detail besprochene Formen von Abschalteinrichtungen […] unseres Erachtens, wenn es heute gemacht wird, illegal ist. Und wir haben natürlich nie von den Prüfeinrichtungen gehört: Jawohl, das stimmt, das halten wir auch für illegal. – Dazu haben wir nie eine Aussage bekommen. Ihre Frage war: Haben wir mit den Prüfeinrichtungen darüber gesprochen? – Ja! Haben die Prüfeinrichtungen unsere Rechtsauffassung entsprechend bestätigt? – Nein!“[2249]

[2245] Ebd., S. 105, 107.

[2246] Ebd., S. 108.

[2247] *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 22 f.

[2248] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 110.

[2249] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 111.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

c) Beweisführung

Der Ausschuss hat sich in der Vernehmung des Zeugen *Resch* auch mit der Frage befasst, welche Anforderungen an die Beweisführung für das Vorhandensein illegaler Abschalteinrichtungen zu stellen sind und wer für diese Beweisführung zuständig ist. Der Zeuge *Resch* selbst hat hierzu bemerkt:

> *„Wir halten es nicht für die Aufgabe eines Umwelt- und Verbraucherschutzverbandes, die Belegführung in der Weise zu führen, wie es die Bundesregierung offensichtlich als Voraussetzung sieht. Alle Messungen und Messergebnisse, die wir jetzt unabhängig von der Untersuchung von Felix Domke, was für uns ein Ausnahmefall war, weil mit einem unglaublich großen Arbeitsaufwand und trotzdem dem Einwand der Bundesregierung, dass es immer noch kein Beleg war - - krankt einfach an dem Problem, dass Sie mit dieser Vorgabe nie zu einer Untersuchung kommen werden. Auch in den Vereinigten Staaten gibt es keinen Beweis für eine illegale Software. Es gibt dort nur das Zugeständnis von VW, dass sie das haben, weil sie unter Druck gesetzt worden sind. Diese Art der Belegführung, die von der Bundesregierung uns gegenüber, aber auch anderen gegenüber über die ganzen Jahre und auch noch aktuell angewandt wird, möchte ich mal umgangssprachlich so umschreiben mit einem vielleicht etwas derben Beispiel: Sie finden eine tote Person mit fünf Einschüssen im Kopf, und die Polizei weigert sich, wegen Fremdverschulden zu untersuchen, und sagt: Erst, wenn Sie uns bewiesen haben, dass es kein Selbstmord war, werden wir tätig.“*[2250]

Der Zeuge hat weiter erläutert:

> *„[W]enn wir Muster zeigen, dass wir ein Auto zweimal nacheinander in der Schweiz – und die Schweizer sind so präzise, dass wir keine einzige Untersuchung - - Wir mussten keinen Halbsatz ändern lassen, und über jede Untersuchung sind bestimmt Gruppen von Juristen drübergegangen. Die Schweizer fahren einfach den Zyklus ein Mal nach dem andern. Wenn man entsprechend am Tag vorher anklopft, dreimal vorkonditioniert, wie auch immer dem Auto sagt: ‚Du wirst morgen getestet‘: Mit dem kalten Motor hält das Auto die Werte ein. Ich warte fünf Minuten, fahre noch mal, und wir haben Fahrzeuge, die dann um 1 000 Prozent und mehr höhere Werte haben. Dann konditioniere ich wieder schön, er hält wieder die entsprechenden Werte ein. Das ist für uns dieser ganz, ganz klare Hinweis, und klarer waren die Hinweise von ICCT in den USA auch nicht. Die haben eben den Behörden gesagt: ‚Wir präsentieren euch ganz klare Indizien, dass etwas nicht in Ordnung ist‘, und daraufhin ist die CARB und die EPA rangegangen und hat untersucht“.*[2251]

Auf die Nachfrage, ob er somit selbst nicht davon ausgehe, dass die DUH einen Beweis erbracht habe, da es auch in den USA keinen Beweis gebe, sondern ein Eingeständnis von VW, hat der Zeuge geantwortet:

> *„Nicht ganz. Die Untersuchung, die wir exemplarisch gemacht haben über vier Monate hinweg mit unglaublichem Aufwand an einem Auto – mit Felix Domke –, wo wir bis hin in die Entschlüsselung der Programmzeile und der mittlerweile eingestandenen Art der Abschalteinrichtung Klarheit haben und auch keinen Widerspruch mehr haben von Opel - - Auch dieser unseres Erachtens Beweis - - Für uns sind das andere eigentlich auch Beweise. Aber in der Definition der Bundesregierung ist auch die gefundene Softwaremanipulation im Opel kein Beweis. Denn – Begründung – trotz auch der entsprechenden Gutachten von Herrn Wachtmeister und von anderen ist man der Auffassung, dass man nicht gezwungen ist, ein Verfahren zum Entzug der Typgenehmigung einzuleiten, sondern dass man hier ausschließlich eine praktisch freiwillige Nachbesserung versucht zu erreichen.“*[2252]

[2250] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 82.

[2251] Ebd., S. 83.

[2252] Ebd., S. 87. Die DUH hatte die Abgasprüfstelle der Berner Fachhochschule beauftragt, die NOx-Emissionen eines Personenwagens des Typs OPEL Zafira (Euro 6b) auf dem Rollenprüfstand zu untersuchen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf die weitere Nachfrage, ob er mit seinen Erkenntnissen zur Staatsanwaltschaft gegangen sei, hat der Zeuge bemerkt:

> *„Ich war bei mehreren Staatsanwaltschaften; aber natürlich habe ich keinen Beweis. Ich kann keinen Beweis bringen. Auch die Staatsanwaltschaften haben nur Hinweise bekommen. Es ist dann Aufgabe, diese Art des Beweises durch andere durchzuführen, und das ist Aufgabe – meines Erachtens – der Behörden“.*[2253]

Der Zeuge ist auch mit einer Äußerung des Sachverständigen *Dr. Kolke* konfrontiert worden, der in einer der vom Ausschuss durchgeführten Anhörungen ausgeführt hatte:

> *„Es ist tatsächlich eine unglaublich schwierige Suche, die man anfängt. Tatsächlich eine Schlussfolgerung daraus abzuleiten, dass die Menge an Abgas, die zurückgeführt wird, einen direkten Einfluss hat im Sinne einer Manipulation - - die Schlussfolgerung kann man nicht leisten.“*[2254]

Hierauf hat der Zeuge *Resch* erwidert, dass man einen allgemeinen Beweis in der Tat nicht führen könne:

> *„Sie müssen es im Einzelfall nachweisen. Das ist die Aufgabe letztendlich des Staates, wenn wir solche massiven technisch nicht begründbaren Abweichungen haben. Deswegen machen wir auch diese Messungen und veröffentlichen die Werte von den einzelnen Fahrzeugen. Und wir sind der Auffassung, dass diesen Hinweisen von uns – die einen rauchenden Colt darstellen im übertragenen Sinne – entsprechend nachgegangen werden muss.“*[2255]

Dass die vom Ausschuss vernommenen Zeugen aus den Bundesministerien und nachgeordneten Behörden darauf hingewiesen hatten, ihnen hätten vor September 2015 keine bzw. keine belastbaren Hinweise auf Manipulationen vorgelegen, hat der Zeuge *Resch* abschließend so erklärt:

> *„Na ja, das ist halt die Frage, wie ich mir das hinlege. Wenn ich sage: ‚Ich akzeptiere nur den Beweis, dass ich so ein Eingeständnis habe, mit allen Rechtsfolgen von VW‘, dann wusste natürlich keiner Bescheid. Das ist ja auch die Linie, die durchgehalten wird. Man sagt: Alle Hinweise, alle Abweichungen, so klar die auch illegal sind und nur über Software zu erklären sind, sind so lange - - bleiben irrelevant, solange eben der Beweis nicht da ist.“*[2256]

Der Zeuge *Gabriel* hatte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss zum Thema Belegführung dargelegt:

> *„Sie können natürlich auch nicht loslegen - - Das kann man, glaube ich, auch von einem Mitarbeiter des Umweltministeriums nicht verlangen, dass er öffentliche Anklage vollzieht, ohne dass irgendjemand dafür mal irgendeinen Beleg gegeben hat.“*[2257]

Der Zeuge *Dr. Friedrich* berichtete im Ausschuss, dass das UBA zu seiner Zeit in mehreren Fällen im Rahmen von Feldüberwachungen das Vorhandensein von Abschalteinrichtungen festgestellt habe. Als Beispiele nannte er

> *„Höhenabschaltung, Lambdasondenabschaltung, elektronische Kennfelderkennung, alles Dinge, die auch schon vor 2008 bekannt waren und eben auch in öffentlichen Vorträgen dargestellt wurden“.*

Auf die Frage, ob es zu seiner Zeit beim UBA im Rahmen der Feldüberwachungsprojekte konkret benennbare Verdachtsfälle von Cycle Beating gegeben habe, entgegnete der Zeuge:

> *„Damals waren die Messgeräte in der Form, wie wir sie heute haben, nicht verfügbar. Die Genauigkeit war nicht ausreichend. Aber wir hatten Zyklen entwickelt, die auf dem Prüfstand das reale Fahrverhalten wiedergeben, anhand der man erkennen konnte, dass ungewöhnliche*

[2253] Ebd., S. 87.

[2254] *Dr. Kolke*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 45.

[2255] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 112.

[2256] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 126.

[2257] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 29.

Dinge vorkommen. Hinzu kommt, wenn man einen Warmstart nach dem Kaltstart fährt und die Emissionen weichen deutlich ab, zum Beispiel höhere CO2-Emissionen, was physikalisch nicht zu erklären ist, dann hat man Verdachtsmomente und fängt dann an, näher zu suchen."

d) Bewertung der Zykluserkennung

Breiteren Raum nahm während der Vernehmung des Zeugen *Dr. Friedrich* auch die Frage ein, ob bereits eine bloße Zykluserkennung gegen die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verstößt. Der Zeuge *Dr. Friedrich* vertrat den Standpunkt, dass die entsprechende EU-Verordnung bereits die Zykluserkennung – verstanden als das Erkennen des Fahrzeuges, das es sich auf dem Rollenprüfstand befindet – verbiete:

„Also aus meiner Einschätzung vom Text der Richtlinie [sic!] sind Zykluserkennungen verboten. Das ist für mich eine verbotene Zykluserkennung."[2258]

Dass ein Fahrzeug auf den Test vorbereitet werde,

„heißt noch nicht, dass die Elektronik auch erkennt, dass Sie auf dem Prüfstand stehen. Das sind zwei ganz verschiedene Dinge. Dies ist nicht erlaubt, eindeutig nicht vom Gesetz."[2259]

Auch nach Vorhalt der Aussage des Zeugen *Dr. Eberhardt*, wonach die bloße Zykluserkennung technisch notwendig sei, um ein Fahrzeug in einer Testumgebung betreiben zu können, blieb der Zeuge *Dr. Friedrich* bei seiner Auffassung.[2260]

Der Zeuge wurde im Folgenden gebeten, dem Ausschuss gegenüber zu benennen, auf welche Formulierung in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 er seine Aussage stütze, dass bereits die Zykluserkennung rechtswidrig sei.[2261] Eine konkrete Vorschrift nannte der Zeuge bis zum Ende seiner Vernehmung nicht. Er wies jedoch darauf hin:

„Eine Zykluserkennung fällt nur dann auf, wenn ich veränderte Emissionswerte bekomme, sonst erkenne ich sie nicht. Ich kann ja nicht in die Software reinsehen. Ich kann nur erkennen, ob eine Abweichung dieser Emissionswerte auftritt, die nicht zu erklären ist. Also, wenn ich zum Beispiel eben bei einer Temperatur über 30 Grad deutlich erhöhte Werte finde oder, wenn ich eben einen Warmstart mache, deutlich erhöhte Werte finde oder wenn ich eben unter anderen Bedingungen erhöhte Werte finde, die nicht plausibel sind, erst dann kann ich vermuten, dass eine Zykluserkennung vorhanden ist. Sonst erkenne ich sie ja gar nicht. Ich kann sie ja gar nicht sehen sonst, weil ich habe ja keinen Einblick in die Software. Ich mache eine indirekte Entdekkung, um zu erkennen, ob der Hersteller Softwareabschaltung einsetzt."[2262]

2. Zeugen aus Bundesministerien und nachgeordneten Behörden

a) Zeugen aus dem Bundesverkehrsministerium

Auf die Frage, ob es vor dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 im BMVI niemals die Vermutung gegeben habe, dass auch Manipulationen der Hersteller für das spätestens seit 2010 bekannte Auseinanderfallen der Realemissionen und der auf dem Prüfstand gemessenen Emissionen ursächlich gewesen sein könnten, antwortete der Zeuge *Redmann*[2263] vor dem Ausschuss:

„Nein, also die Thematik ‚erhöhte Emissionen', wie Sie ja schon sagten, spätestens seit 2010. Es gab vorher auch schon Erkenntnisse, dass die Emissionen höher sind. Das ist zwar nicht in

---

[2258] *Dr. Friedrich*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 106.

[2259] Ebd., S. 105.

[2260] Ebd., S. 113.

[2261] *Abg. Müller*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 110.

[2262] *Dr. Friedrich*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 118.

[2263] Der Zeuge war bis November 2004 Referent im Referat S 34 (Kraftfahrzeugtechnik, Umweltschutz), später umbenannt in UI 44, dann LA 27, vgl. *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffenlich-, S. 100.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

meinem Zuständigkeitsbereich, das waren insbesondere auch Studien, die im Bereich des Umweltbundesamtes angesiedelt waren im Zusammenhang mit dem Handbuch der Emissionen. Dort hat man auch schon festgestellt, dass es eine Diskrepanz gibt zwischen den Typgenehmigungswerten und den realen Werten – in Anführungsstriche setze ich das mal –, das heißt also mit Werten, die in anderen Zyklen gemessen werden. Das ist aber durchaus verständlich gewesen in den technischen Diskussionen damals, dass halt Parameter wie Fahrzeugdynamik oder andere Randbedingungen, die halt nicht im NEFZ festgelegt werden, Auswirkungen auf die Emissionen haben. Das heißt, diese Diskrepanz war technisch erklärbar damals. Man hat dort nicht auf Manipulationen geschlossen, zumindest nicht, dass mir das bekannt wäre.“[2264]

Gemäß Aktenlage hat der Zeuge *Redmann* am 16. Januar 2014 eine an ihn adressierte E-Mail von seinem Fachkollegen aus dem Bundesumweltministerium, dem Zeugen *Dr. Eberhardt*, erhalten, die folgenden Inhalt hatte:

*„[…] die KOM hat die MS gebeten, **bis 24. Januar** zu prüfen du [sic!] rückzumelden, ob der Ansatz der Nutzung von 2 unterschiedlichen Parameter-Sets für die PEMS boundary conditions (insbesondere für Umgebungsbedingungen wie Temperatur und Höhe) unterstützt werden könnte. DE hatte diese Diskussion zu unterschiedlichen Parameter-sets im Rahmen seiner Stellungnahmen […] zu den boundary conditions mit initiiert. Wir hatten diesbezüglich auch im Ressortgespräch vom 24. Januar 2013 eine entsprechende Sichtweise (zu den Grundsätzen […]) entwickelt:*

- *Innerer Parameterbereich (‚core parameter setting‘: wie bspw. Temperaturbereich von 5-30 °C, Höhe bis 1000 m), der die Umgebungsbedingungen im normalen Bereich umfasst und mit einem strengen Compliance factor (CF) belegt wird.*
- *Äußerer Parameterbereich (‚extended conditions‘: wie bspw. Temperaturbereich von -7 bis 35 °C, Höhe bis 1500 m), der insbesondere für mehr Flexibilität für die Hersteller zur Durchführung der PEMS-Messungen sorgen soll […]. Für diese extremeren Bedingungen müsste dann absehbar aber auch ein weniger strenger CF vorgesehen werden, da ansonsten die Auslegung der Fahrzeuge durch weniger repräsentative Bedingungen mitgeprägt sein könnte.“*

Der Verfasser der E-Mail, der Zeuge *Dr. Eberhardt*, fügte hinzu:

„Wichtig ist jedoch insbesondere zu vermeiden, dass die Abgasnachbehandlungsstrategien außerhalb des ‚inneren Bereichs‘ abgeschaltet werden und die Emissionen „durchs Dach“ gehen, was ja trotz vorhandener defeat device-Vorgaben absehbar nicht verhindert werden kann.“[2265]

In seiner Antwortmail vom 23. Januar 2014 hat der Zeuge *Redmann* ausgeführt:

„Wie bereits im Vorfeld mündlich mitgeteilt, unterstützt das BMVI den beschriebenen Ansatz von Innerem und Äußerem Parameterbereich.“[2266]

Der Zeuge *Albus*[2267] sagte vor dem Ausschuss aus, dass er vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW keine Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit von Abgasreinigungsanlagen bei Pkw oder leichten Nutzfahrzeugen gehabt habe.[2268]

[2264] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 101 f.

[2265] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5-3-2-RDE, Ordner 62, Bl. 3 (Hervorhebung im Original).

[2266] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5-3-2, Ordner 62, Bl. 7.

[2267] Der Zeuge ist seit 2007 Leiter des Referates LA 27, früher S 34 und UI 44, vgl. *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 129.

[2268] *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 132.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Zeugin *Kehr*[2269] führte vor dem Ausschuss aus, dass sie allgemein von dem Abgasthema über die Presse erfahren habe, als die Manipulationsvorwürfe im September 2015 publik geworden seien.[2270]

Auf die Frage, ob er vor September 2015 jemals Hinweise darauf erhalten habe, dass Abweichungen bei NOx-Werten durch den Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen bewirkt würden, entgegnete der Zeuge *Dr. Albrecht*[2271]:

> *„Nein, konnte ich aber auch nicht, weil ich mich damit nicht beschäftigt habe.“*[2272]

Abgesehen von rechtlichen Fragestellungen, so der Zeuge, habe er sich vor September 2015 nie mit dem Thema Abgas befasst.[2273]

Der Zeuge *Inger*[2274] erklärte gegenüber dem Ausschuss, die Begriffe „Abschalteinrichtung“ oder Defeat Device erst der Zeitung entnommen zu haben.[2275]

Auf die Frage, seit wann ihm die Begriffe „Abschalteinrichtungen“, Defeat Device, Cycle Beating und „Thermofenster“ bekannt seien, antwortete der Zeuge *Zielke*[2276], dass er den Begriff der Abschalteinrichtung schon vor September 2015 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 entnommen habe. Die anderen Begriffe seien ihm erst durch die Medienberichterstattung im September 2015 bekannt geworden. Er habe auch keine Kenntnis davon gehabt, dass möglicherweise illegale Abschalteinrichtungen der Grund für das Abweichen der Realemissionen von den auf dem Prüfstand gemessenen Emissionen gewesen sein könnten.[2277]

Der Zeuge *Odenwald*, seit 2012 Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium, führte in seinem Eingangsstatement gegenüber dem Ausschuss aus:

> *„Ich hatte bis zum Bekanntwerden des VW-Falles Ende September 2015 keine Kenntnisse von Manipulationen bei der Abgasreinigung. Die Verwendung von unzulässigen Abschalteinrichtungen war mir nicht bekannt. Ich habe auch nicht davon gehört, dass irgendjemand anderes im Bundesverkehrsministerium oder im Kraftfahrt-Bundesamt Kenntnisse von Manipulationen oder Abschalteinrichtungen hatte. Der Begriff ‚Abschalteinrichtung‘ war mir durchaus bekannt; denn er befindet sich in der Verordnung 715/2007. Es gab aber, wie gesagt, keine Hinweise auf die Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen. Ohne solche Hinweise gab es keine Veranlassung und keine Rechtfertigung für eingehende Überprüfungen.“*[2278]

Der Zeuge *Dr. Ramsauer*, Verkehrsminister von 2009 bis 2013, erklärte in seiner Vernehmung, er habe von illegalen Abschalteinrichtungen erst im September 2015 aus der Presse erfahren, nicht vorher in seiner Zeit als Bundesminister.[2279]

Auch dem Zeugen *Dobrindt*, seit 2013 Verkehrsminister, wurde im Ausschuss die Frage gestellt, wann ihm erstmals Begriffe wie „Abschalteinrichtungen“ Defeat Device, Cycle Beating oder „Thermofenster“ bekannt geworden seien und ob er vor dem September 2015 jemals die Vermutung gehabt habe, dass die Abweichung der Emissionswerte zwischen Rollenprüfstand und Straße möglicherweise auf den Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen zurückzuführen seien. Der Zeuge führte hierzu aus:

[2269] Die Zeugin ist seit 2012 Referentin im Referat LA 23 (unter anderem Straßenverkehrsrecht/Zulassung von Fahrzeugen), vgl. *Kehr*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 13.

[2270] *Kehr*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 14.

[2271] Der Zeuge ist seit Juli 2010 Leiter des Referates LA 23, vgl. *Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 14.

[2272] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 26.

[2273] Ebd., S. 26.

[2274] Der Zeuge leitete seit 2007 die Unterabteilung für Grundsatzfragen, internationale Politik und Klimaschutz und von 2010 bis zu seinem Ausscheiden 2014 die Unterabteilung Klima- und Umweltpolitik und Elektromobilität, vgl. MAT A BMVI-1, Az. Z 14-2211.1-57, Ordner 1, Bl. 2 ff.; Ordner 2, Bl. 1 ff.

[2275] *Inger,* Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 162

[2276] Der Zeuge ist seit Juli 2014 Leiter der Unterabteilung LA 2 (Straßenverkehr), vgl. *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 86.

[2277] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 50 f.

[2278] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 101.

[2279] *Dr. Ramsauer*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 141.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Die Tatsache, dass es unzulässige Abschalteinrichtungen im Bereich Volkswagen gibt, kam mir zur Kenntnis mit diesem Wochenende vom 19. September. Davor hatte man auch keine Vorstellung darüber, dass unzulässige Abschalteinrichtungen verwendet werden. Es ist, glaube ich, ja auch von den Kolleginnen und Kollegen, die hier vor dem Untersuchungsausschuss aus dem Bereich der Bundesregierung aufgetreten sind, auch genau so berichtet worden. Es gibt eine parlamentarische Anfrage, an die ich mich erinnere, die vor dem September war - ich glaube, im Juli -, auf der nach Abschalteinrichtungen bzw. nach der gültigen Richtlinie über Abschalteinrichtungen gefragt worden ist und die auch mit dem Hinweis auf diese Richtlinie beantwortet wurde. Vorher gab es keinen Kontakt meinerseits mit dieser Thematik, und die weitere intensive Beschäftigung kam dann auch erst im Rahmen der Aufarbeitung über die Untersuchungskommission, die ich eingesetzt habe.“[2280]

b) Zeugen aus dem Kraftfahrt-Bundesamt

Der Zeuge *Sturm*[2281] teilte dem Ausschuss in seiner Vernehmung mit, dass

„eigentlich nie ein Indiz dafür [bestand], dass Abschaltvorrichtungen vorhanden sind. Wir prüfen nach den Vorschriften der Regelung, und da sehen wir eigentlich keine Abschalteinrichtung. Dass so Abweichungen erkannt wurden und nicht behoben wurden, ist mir nicht bekannt.“[2282]

Auf die Frage, seit wann er wisse, dass Hersteller technisch in der Lage seien, Abschalteinrichtungen zu verbauen, erläuterte der Zeuge:

„Also, mit dem aufgedeckten Fall ab September 15 [sic!] ist mir das erstmalig bekannt geworden. Die Überprüfungen beziehen sich ja auf die Gesetzesanforderungen, die Verfahren, die dort angegeben sind. Und innerhalb dieser Verfahren haben wir keine Abweichungen festgestellt.“[2283]

Der Begriff Cycle Beating sei ihm erst aus der Presse bekannt geworden.[2284] Auch vom Begriff des Defeat Device habe er erst nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen im September 2015 gehört.[2285]

Der Zeuge *Maag*[2286] entgegnete auf die Frage, ob ihm Hinweise erinnerlich seien, die das UBA im Hinblick auf Abweichungen zwischen Realemissionen und Prüfstandswerten bzw. Abschalteinrichtungen/Cycle Beating gegeben habe:

„Also dass durchaus Abweichungen von verschiedenen Stellen berichtet worden sind, auch vom UBA Abweichungen, das ist mir bekannt. Aber dieses Detail jetzt von Abschalteinrichtungen: Diese Information wusste ich nicht, nein, wusste ich nicht.“[2287]

Auf die Frage, ob er im Rahmen seiner Tätigkeit im KBA seit Juli 2007 jemals Hinweise aus Kollegenkreisen oder von Externen auf die Verwendung möglicherweise illegaler Abschalteinrichtungen erhalten habe, führte der Zeuge ergänzend aus:

[2280] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 79.

[2281] Der Zeuge ist Leiter des Sachgebiets “Konformitätsprüfungen/Produkte“; vgl. *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 14. Er leitet das Sachgebiet seit 2007, vgl. MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 1.

[2282] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 19.

[2283] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 21.

[2284] Ebd., S. 25.

[2285] Ebd., S. 30.

[2286] Der Zeuge war von 2007 bis 2009 Leiter des Referates 42 (Typgenehmigung für Fahrzeuge und Fahrzeugteile) danach bis ins Jahr 2014 Leiter des Referates 43 (Konformitätsprüfung, Systembewertung), vgl. MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 1 ff.

[2287] *Maag*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 37.

> *„Ich kann mich an kein einziges Gespräch erinnern, wo über solche illegalen Abschalteinrichtungen gesprochen worden ist.“* [2288]

Nachfolger des Zeugen *Maag* als Leiter des Referates 42 wurde der Zeuge *Pietsch*. Er erklärte vor dem Ausschuss, dass es „*keinerlei Erkenntnisse*“ gegeben habe, dass Manipulationen, wie sie von VW praktiziert worden seien, „*praktisch im Markt passiert[en] durch einen Fahrzeughersteller*.“[2289]

Später führte der Zeuge zudem aus:

> *„Also das Thema Abschalteinrichtungen ist […] nie ein Thema gewesen in all den Jahren, in denen ich da im KBA unterwegs war. Es ist erst erstmals auf den Tisch gekommen mit dem 21. September 2015.“*[2290]

Der Zeuge *Paeslack*[2291] verneinte in seiner Vernehmung auf die Frage, ob er im Rahmen seiner Tätigkeit im KBA seit Juli 2007 jemals Hinweise aus Kollegenkreisen oder von Externen auf die Verwendung möglicherweise illegaler Abschalteinrichtungen erhalten habe.[2292]

Darüber hinaus erklärte der Zeuge vor dem Ausschuss:

> *„Ich hätte erwartet, dass man dann dieses Wort ‚Abschalteinrichtungen‘ auch irgendwo in irgendeinem der Berichte oder Studien klar anspricht. Das hätte ich erwartet. Dann wäre man dieser Geschichte sicher auch nachgegangen. Aber ich kann mich eben nicht erinnern, dass das in irgendeinem Bericht mal aufgetaucht ist – also definitiv –, dass dort Abschalteinrichtungen oder illegale Abschalteinrichtungen verwendet worden sind. Weil das ist ja noch das Entscheidende: Die Abschalteinrichtung an sich kann ja sogar noch begründet sein, aber dass dort eben von illegalen Abschalteinrichtungen - - Und mir ist weder das eine noch das andere bekannt.“*[2293]

Wäre der Begriff der – illegalen – Abschalteinrichtung gefallen und hätte er eine Studie oder Messergebnisse vorliegen gehabt,

> *„dann hätte man dort sicher bei den Herstellern auch nachgefragt. Aber, wie gesagt, das ist alles hypothetisch […] Mir selbst ist so was nicht zur Kenntnis gelangt.“*[2294]

Danach gefragt, wann und in welchem Zusammenhang er den Begriff Cycle Beating zum ersten Mal gehörte habe, führte er aus:

> *„Der Begriff ‚Cycle Beating‘ ist nicht in den Vorschriften irgendwo niedergelegt, und deswegen kenne ich auch nicht die genaue Definition, was man unter Cycle Beating versteht. Also, ich kann an der Stelle nicht sagen, wann ich den Begriff mal gehört habe. […] Ich habe den Begriff mal gehört in der Vergangenheit, aber ich könnte es nicht einordnen, in welchem Zusammenhang. […] Für mich ist eigentlich Prüfstandserkennung der entsprechende Begriff. Ob Cycle Beating jetzt besonders negativ behaftet ist und dadurch irgendwo etwas Ungesetzliches ausgedrückt werden soll, dazu kann ich nichts sagen, weil ich diesen Begriff nicht benutzt habe und auch nicht in irgendeiner Art und Weise geprägt habe daher.“*[2295]

Von den Manipulationsvorwürfen gegen Volkswagen hat der Zeuge nach eigenem Bekunden erstmalig aus der Presse erfahren:

[2288] Ebd.; S. 38.

[2289] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 63.

[2290] Ebd., S. 68.

[2291] Der Zeuge ist Leiter des Referates 41 (Grundsatzfragen, zentrale Abteilungsangelegenheiten), vgl. MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 8 f.

[2292] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 61.

[2293] Ebd., S. 61.

[2294] Ebd., S. 62.

[2295] Ebd., S. 58 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Es war an einem Wochenende – das weiß ich –, und als es durch die Presse ging, dort habe ich es erfahren, oder haben wir es auch im KBA erfahren. […] Wie gesagt, da ist es mir persönlich bekannt geworden und dann natürlich auch Montag zum Dienstbeginn entsprechend diskutiert und behandelt worden – relativ zeitnah. Aber, wie gesagt, nicht vor der Pressemeldung ist es mir persönlich bekannt geworden.“*[2296]

Bekannt gewesen, so der Zeuge, sei ihm aber,

> *„dass bestimmte Software erkennt, dass das Fahrzeug auf einem Rollenprüfstand ist, oder dass die Software des Fahrzeugs das erkennt, […] weil moderne Fahrzeuge ja über vielfältige Sensorik verfügen, und ein Fahrzeug, das auf einem Rollenprüfstand ist und wo nur die vordere Achse angetrieben wird, wird natürlich automatisch merken, dass an der hinteren Achse kein Antrieb stattfindet, und dort würde es schon Probleme hinsichtlich der Fahrzeugelektronik geben.“*[2297]

Der Zeuge *Liebhart*[2298] erklärte vor dem Ausschuss, dass ihm vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 die Existenz einer Software, die die Rollenprüfstandsituation bzw. bestimmte Fahrzyklen wie den NEFZ erkennen kann, nicht bekannt gewesen sei.[2299] Sein Referat habe sich auch nie rechtlich mit Fragen von Manipulationssoftware auseinandergesetzt.[2300] Zwar komme es immer wieder vor, dass rechtliche Fragestellungen der unterschiedlichsten Art – etwas aus der Abteilung Fahrzeugtechnik – mit der Bitte um Bewertung an ihn herangetragen würden. Aber in Bezug auf Abschalteinrichtungen sei vor September 2015 *„keine einzige Frage dazu angekommen.“*[2301] Der Zeuge verneinte auch auf die Frage, ob er vor September 2015 Kenntnis über Stickoxidüberschreitungen von Fahrzeugen im Realbetrieb gehabt habe. Gutachten oder Schreiben hierzu an das KBA seien ihm nicht bekannt.[2302] Zu dem Thema Cycle Beating könne er ebenfalls nichts sagen.[2303]

Der Zeuge *Wummel*[2304] verneinte ebenfalls auf die Frage, ob ihm vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 die Existenz einer Software, die die Rollenprüfstandsituation bzw. bestimmte Fahrzyklen für den NEFZ erkennen könne, bekannt gewesen sei.[2305] Da man selbst keine Kenntnisse über unzulässige Abschalteinrichtungen gehabt habe, habe man auch nicht das BMVI darüber in Kenntnis setzen können.[2306]

Der Zeuge bejahte zudem auf eine entsprechende Frage aus dem Ausschuss, ob die Ausführungen, die nun in der Presse über das Thema Thermofenster zu lesen seien, für ihn neu seien.[2307] Ergänzend bemerkte er:

> *„Diese Abschaltung und in welchem Temperaturbereich, das war nicht bekannt.“*[2308]

Der Zeuge *Zinke*, Präsident des KBA seit Juni 2004, erklärte in seiner Vernehmung gegenüber dem Ausschuss, dass er vor September 2015 keine Vermutung gehabt habe, dass das Auseinanderfallen von Realemissionen und

---

[2296] Ebd., S. 63.

[2297] Ebd., S. 58.

[2298] Der Zeuge ist seit 2007 Leiter des Referates 13 (Organisation, Projekte, Informationssicherheit, Datenschutz, Recht, Beschaffung), vgl. MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 1; *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 47

[2299] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 48.

[2300] Ebd., S. 67.

[2301] Ebd., S. 54.

[2302] Ebd., S. 54.

[2303] Ebd., S. 50.

[2304] Der Zeuge ist Leiter der Abteilung 4 (Fahrzeugtechnik), vgl. *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 132. Davor war er von 2007 bis ins Jahr 2014 Leiter des Referates 41 (Abteilungsangelegenheiten, Grundsatzfragen, Neuentwicklungen, Akkreditierung, Produktsicherheit, Umweltfragen, Grundsatzfragen), vgl. MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 1 ff.

[2305] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 132;

[2306] Ebd., S. 149.

[2307] Ebd., S. 148.

[2308] Ebd., S. 148.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den auf dem Prüfstand gemessenen Emissionen möglicherweise etwas mit dem Einsatz von Abschalteinrichtungen durch Hersteller zu tun haben könnte. Vor September 2015 sei ihm noch nicht einmal der Terminus technicus der Abschalteinrichtung bekannt gewesen.[2309] Er habe von Manipulationen durch unzulässige Abschalteinrichtungen erst aus den Medien erfahren.[2310] Auch im institutionalisierten Arbeitskreis der europäischen Typgenehmigungsbehörden, in dem ein regelmäßiger Austausch stattgefunden habe, seien Abschalteinrichtungen vor September 2015 seiner Kenntnis nach nie ein Thema gewesen.[2311]

c) Zeugen aus der Bundesanstalt für Straßenwesen

Der Zeuge *Dr. Bugsel*[2312] erklärte auf die Frage, ob ihm vor September 2015 der Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen bekannt gewesen sei, dass er bis zu dem Zeitpunkt, als dies in den Medien bekannt geworden sei, nichts hiervon gehört gehabt habe.[2313] Manipulationen im verbotenen Sinne seien ihm nicht bekannt gewesen, wohl aber, dass die Hersteller die Möglichkeiten innerhalb der Prüfprozedur ausgenutzt hätten.[2314]

Der Zeuge *Dr. Gail*[2315] erläuterte auf die Frage, ob er selbst bzw. die BASt einen Hinweis auf verbotene Abschalteinrichtungen gehabt habe:

> *„[Diese Frage] kann man ganz klar mit Nein beantworten. Nein, wir hatten keine solche Kenntnis von Abschalteinrichtungen.“*[2316]

Der Zeuge ergänzte später:

> *„Das Erste, was wir erfahren haben, war aus der Presse vor der IAA im letzten Jahr.“*[2317]

Auf die Frage, ob innerhalb der BASt jemals die Frage diskutiert worden sei, ob die Abgaseinrichtungen anhand äußerer Parameter wie Temperatur oder Stellung des Lenkrades beeinflusst worden seien, entgegnete der Zeuge:

> *„Nein. Wir hatten keinen Verdacht der Manipulation und haben auch über derartige Dinge, dann Manipulationen möglicherweise aufzudecken, nicht nachgedacht.“*[2318]

Der Zeuge *Seeck*[2319] antwortete auf die Frage, ob es vor Bekanntwerden der Manipulationen von VW konkrete Hinweise auf das Vorliegen illegaler Manipulationen gegeben habe:

> *„Überhaupt nicht, und mich hat das sehr, sehr stark überrascht.“*[2320]

[2309] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 89.

[2310] Ebd., S. 92.

[2311] Ebd., S. 106.

[2312] Der Zeuge ist Referent im Referat F 1 (Aktive Fahrzeugsicherheit, Emissionen, Energie), seit Mai 2016: Referat F 3 (Emissionen im Kraftfahrzeugbereich), vgl. *Dr. Bugsel*, Protokoll der Kommissarischen Vernehmung, S. 8; MAT A BASt-1, Ordner 1, Bl. 1, 43.

[2313] *Dr. Bugsel*, Protokoll der Kommissarischen Vernehmung, S. 8.

[2314] Ebd., S. 21.

[2315] Der Zeuge war im Untersuchungszeitraum Leiter des Referates F1 (Aktive Fahrzeugsicherheit, Emissionen, Energie, seit Mai 2016: Aktive Fahrzeugsicherheit und Fahrerassistenzsysteme), vgl. MAT A BASt-1, Ordner 1, Bl. 1 ff.

[2316] *Dr. Gail*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 34.

[2317] Ebd., S. 42.

[2318] *Dr. Gail*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 47.

[2319] Der Zeuge ist seit Oktober 2008 Leiter der Abteilung F (Fahrzeugtechnik) , vgl. MAT A BASt-1, Ordner 1, Bl. 9 ff..

[2320] *Seeck*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 56.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

d) Zeugen aus dem Bundesumweltministerium

Die vom Ausschuss vernommenen Zeugen *Dr. Eberhardt*[2321], *Steinkemper*[2322]und *Flasbarth*[2323] haben jeweils angegeben, vor September 2015 keine bzw. keine ihrer Ansicht nach belastbaren Kenntnisse von der Verwendung illegaler Abschalteinrichtungen bzw. Cycle Beating gehabt zu haben.[2324]

Der Zeuge *Prof. Dr. Lahl*[2325] sagte vor dem Untersuchungsausschuss im Hinblick auf belastbare Kenntnis aus:

> *„Der Verdacht war das, was ich eben beschrieben habe: Cycle Beating. Das heißt, das Kraftfahrzeug erkennt den Prüfzustand und verändert die Abgasreinigung. Das war der mir mitgeteilte Verdacht, den ich so abenteuerlich fand.“*[2326]

Ferner:

> *„Also, meine ganze Abteilung hatte in den Gesprächen, die wir geführt hatten, die gleiche Einschätzung. Aber ich habe mir damals schon gedacht: Verdammte Hacke, so was kann sich doch nicht das Umweltbundesamt ausdenken. Da muss man so viel Fantasie haben. Das ist so eine abenteuerliche Geschichte. Da muss irgendwas auch von der Automobilindustrie gekommen sein. Da kann vielleicht ein Whistleblower gewesen sein - das ist alles Spekulation -, und deswegen musst du das ernst nehmen. - Deswegen haben wir das ernst genommen.“*[2327]

Außerdem führte der Zeuge aus:

> *„Aber für mich ist das, was in diesem Untersuchungsprogramm steht, ein Hinweis.“*[2328]

Sowie:

> *„Wir haben da keinen Pack-an gefunden, also weder das Kraftfahrt-Bundesamt, vermute ich mal - sonst hätten die das nämlich selber untersucht -, noch im Umweltbundesamt noch in meinem Bereich.“*[2329]

Der Zeuge *Dr. Zierock*[2330] verneinte auf die Frage, ob ihm vor Bekanntwerden der Abgasmanipulationen von Volkswagen in den USA die Existenz einer Software zur Erkennung der Rollenprüfstandsituation bzw. bestimmten Fahrzyklen wie dem NEFZ bekannt gewesen sei:

> *„[D]ie Neuigkeit, dass es sozusagen Software dieser Art gibt, habe ich aus der Zeitung entnommen […].“*[2331]

Nach seiner Kenntnis über von Herstellern mit Blick auf das Prüfverfahren durchgeführte Optimierungen von Fahrzeugen gefragt, erläuterte der Zeuge:

[2321] Der Zeuge ist seit 2007 Referent im Referat IG I 6 (Technik der Luftreinhaltung im Verkehr und bei Brenn- und Treibstoffen, Biokrafstoffe), vgl. *Dr. Eberhardt,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 37.

[2322] Der Zeuge war von 2007 bis 2009 Leiter der Unterabteilung IG 1 (Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr), danach bis Juli 2013 Leiter der Abteilung IG (Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit), vgl. *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 75.

[2323] Der Zeuge war im Untersuchungszeitraum bis 2009 Leiter der Abteilung N „Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung“ im Bundesumweltministerium, dann Präsident des UBA. Danach wechselte er Ende 2013 als Staatssekretär ins BMUB, vgl. MAT A BMUB-1, Ordner 1, Bl. 1-4, 11-14; MAT A UBA-1, Ordner 1, Bl. 2-6.

[2324] Siehe E. V.

[2325] Der Zeuge war im Bundesumweltministerium von 2007 bis 2009 als Leiter der Abteilung IG „Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit“ tätig, vgl. MAT A BMUB-1, Ordner 1, Bl. 1-4.

[2326] *Prof. Dr. Lahl*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 107.

[2327] Ebd., S. 103.

[2328] Ebd., S. 111.

[2329] Ebd., S. 104.

[2330] Der Zeuge ist Referent im Referat IG I 6 (unter anderem Technik der Luftreinhaltung im Verkehr), vgl. *Dr. Zierock*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 137; MAT A BMUB-1, Ordner 1, Bl. 4.

[2331] *Dr. Zierock,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 137.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Also, mir bekannt oder mir erstmalig mitgeteilt wurden die im Rahmen von Sitzungen der CO2-Expertengruppe und damals vorgetragen halt von der NGO T&E, also Transport and Environment. Der Vertreter sagte nach meiner Erinnerung auf einer Sitzung, dass eben auch unerlaubte Maßnahmen ergriffen werden, beispielsweise eben – weiß ich nicht – Abstellen oder Öffnen von Bremsbacken und Abkleben von Türspalt oder anderen Dingen. Das habe ich zur Kenntnis genommen. Aber ich muss sagen: Meines Erachtens gab es dafür keinen Beweis in dem Sinne. Also, ich habe nachher gefragt, ob es entsprechende Berichte gäbe, also TÜV-Berichte, die sagen: Das ist gemacht worden. – Und derartige Berichte habe ich nie gesehen.“[2332]

Der Zeuge *Gabriel*, von November 2005 bis Oktober 2009 Bundesumweltminister, erklärte in seiner Vernehmung gegenüber dem Ausschuss, dass er von den Manipulationsvorwürfen gegen Volkswagen in den USA „*das erste Mal […] aus den Pressemitteilungen im September 2015*“ gehört habe. In seinem Eingangsstatement erläuterte er hinsichtlich möglicher Hinweise auf illegale Abschalteinrichtungen:

„Seit dem VW-Skandal sind viele technische Begriffe wie ‚Abschalteinrichtung‘, ‚Cycle Beating‘ – also das Erkennen von Testzyklen – und ‚Thermofenster‘ in aller Munde. Heute kann man sich kaum vorstellen, dass einem diese Begriffe und Konzepte früher unbekannt waren. Nach meiner Erinnerung haben diese Begriffe vor dem VW-Skandal in meinen Gesprächen keine Rolle gespielt. Natürlich war mir schon in meiner Amtszeit als Umweltminister – wie übrigens vielen anderen auch – bekannt, dass es immer wieder Kritik etwa durch die Deutsche Umwelthilfe gab, die sagte, die Ergebnisse der Messungen im Labor hätten wenig mit den realen Werten zu tun. Diese Kritik war, glaube ich, auch plausibel; denn selbst die Techniker und Sachverständigen gaben zu, dass der auf europäischer Ebene definierte Laborzyklustest NEFZ, also Neuer Europäischer Fahrzyklus, genügend legale Möglichkeiten bot, um auch mit schlechteren Werten diesen Test zu bestehen. Uns war damals schon klar, dass wir hier etwas tun müssen, um die Autos insgesamt umweltfreundlicher zu machen und Schlupflöcher zu schließen. […] Heute stellt man sich zu Recht die Frage, warum es dann neun Jahre, bis Mai 2016, gedauert hat, bis die RDE-Verordnung in Kraft getreten ist. Allerdings ist dabei zu beachten, dass – meines Wissens nach jedenfalls – die Technik zur Messung der Realemissionen bei Pkw damals noch gar nicht vorhanden war bzw. bei Pkw nicht einsetzbar war. Ein mobiles Messverfahren im Straßenverkehr in der Fahrzeugzulassung, wie es jetzt EU-weit eingeführt wird, war zudem etwas völlig Neues, und Sie wissen, dass wir auch jetzt eine sozusagen stufenweise Einführung der RDE-Tests in Europa haben. Schon damals war uns klar, dass solche Verhandlungen auf der EU-Ebene Zeit brauchen würden. Sie haben dann ja auch erst im Jahr 2011 begonnen und wurden im Februar 2016 abgeschlossen.“[2333]

Der Zeuge führte des Weiteren aus:

„Ich habe erst beim Aktenstudium im Zuge der Vorbereitung auf die heutige Vernehmung gesehen, dass das Konzept der Feldüberwachung zuerst zwischen Umweltministerium und Umweltbundesamt und später dem Verkehrsministerium in einer Weise abgestimmt wurde, dass zumindest in dem Vorschlag des UBA und des BMU auch der Begriff ‚Cycle Beating‘ vorkam. Ich selber habe davon damals keine Kenntnis gehabt.“[2334]

Zu einem späteren Zeitpunkt bekräftigte der Zeuge *Gabriel*:

„Mit dem Blick und dem Wissen von heute hätten wir natürlich 2007 schon mehr veranlassen müssen. […] Aber wenn wir ehrlich bleiben und nicht hinterher so tun, als seien wir schlauer gewesen, als es damals möglich war, dann müssen wir auch sagen: Niemand war damals dazu in der Lage, Beweise für den Verdacht zu liefern, unter anderem auch, weil es die heutigen Verfahren zur Messung des Stickoxidausstosses während der Fahrt mit Pkw nicht gab.“[2335]

[2332] *Dr. Zierock*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 142.

[2333] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 15.

[2334] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 16.

[2335] Ebd., S. 20.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ein Nachfolger des Zeugen *Gabriel* im Amt des Bundesumweltministers war der Zeuge *Altmaier*, der dieses Amt von Mai 2012 bis Dezember 2013 bekleidet hat. In dieser Eigenschaft führte der Zeuge auch ein Gespräch mit dem Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe, bei dem es um Erklärungsansätze für das starke Abweichen der Realemissionen von den auf dem Prüfstand gemessenen Emissionen ging:

> *„Also, ich kann mich erinnern, dass wir in diesem Gespräch darüber gesprochen haben, dass es auseinanderfällt, zum Teil erheblich. Ich kann mich auch daran erinnern, dass Herr Resch der Auffassung war, dass dies etwas zu tun hat mit den Teststänaden, auf denen das gemessen wird und eben nicht im realen Verkehr. [...] Nach meiner Erinnerung ist es so, dass Herr Resch das weder als strafbar noch als rechtswidrig bezeichnet hat. Er hat dieses Problem beschrieben, und ich habe ihn darauf hingewiesen, dass wir vom Umweltbundesamt aus – das ist eine Geschäftsbereichsbehörde des Bundesumweltministeriums – ebenfalls Überprüfungen vornehmen. […] Mir ist gesagt worden - ich glaube, mündlich –, dass diese Messungen des UBA ergeben hätten, dass die Herstellerangaben manchmal zu hoch und manchmal zu niedrig seien, dass es jedenfalls zu Abweichungen kommt im Hinblick auf die Angaben. Es ist aber in allen Vorlagen, die ich aus dem Hause hatte, nicht von Manipulation gesprochen worden, sondern nur von einem Auseinanderfallen von Messwerten.“*[2336]

Vor dem Ausschuss führte der Zeuge auf die Frage, ob er als damaliger Bundesumweltminister bezüglich der CO_2-Emmissionen und hohen Dieselverbräuche etwas von Abschalteinrichtungen oder Testmanipulationen erfahren habe, ferner aus:

> *„Ich habe in meiner Kenntnis der Dinge – ich habe mir noch mal die Akten angeschaut – keinerlei konkrete und vor allen Dingen keinerlei verwertbare Hinweise erhalten. Ich kann mich daran erinnern, dass ich in dem Gespräch mit der Deutschen Umwelthilfe auch darauf hingewiesen habe, dass selbstverständlich für den Fall, dass irgendetwas rechtlich oder strafrechtlich problematisch sei, die zuständigen Behörden informiert werden müssten. Ich habe allerdings von der Deutschen Umwelthilfe keinerlei konkreten Unterlagen erhalten, die ich hätte prüfen können, und […] ich kam auch auf dieses Thema nicht wieder zurück.“*[2337]

Von den konkreten Vorwürfen gegen VW hat der Zeuge nach eigenem Bekunden *„zum ersten Mal um den 18./19. September herum, als es einen Drahtbericht der Botschaft in Washington gegeben hat, […] erfahren.“*[2338]

Die Zeugin *Dr. Hendricks*, seit 2013 Bundesumweltministerin, hat dem Ausschuss gegenüber erklärt, dass sie den Begriff der „Abschalteinrichtung“ erst im Herbst 2015 zum ersten Mal gehört habe, *„im Zusammenhang natürlich mit den illegalen Abschalteinrichtungen, die eben durch den VW-Skandal […] bekannt geworden sind.“*[2339] Den Begriff Cycle Beating habe sie zum ersten Mal wahrgenommen, als sie das Protokoll der Befragung ihres Staatssekretärs *Flasbarth* durch den Ausschuss gelesen habe.[2340]

e) Zeugen aus dem Umweltbundesamt

Auch die vom Ausschuss vernommenen Zeugen *Mönch*[2341] und *Schmied*[2342] verneinten auf die Frage, ob sie vor September 2015 Kenntnis von dem Einsatz von Abschalteinrichtungen gehabt hätten.[2343]

[2336] *Altmaier*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 51.

[2337] *Altmaier*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 53.

[2338] *Altmaier*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 54.

[2339] *Dr. Hendricks*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 74 f.

[2340] Ebd., S. 74.

[2341] Der Zeuge ist seit 2009 Leiter des Fachgebiets I 3.2 (Schadstoffminderung und Energieeinsparung im Verkehr), vgl. *Mönch*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 57.

[2342] Der Zeuge ist seit September 2015 Leiter der Abteilung I 3 (Verkehr, Lärm und räumliche Entwicklung), vgl. *Schmied*, Protokoll Nr. 8-öffentlich-, S. 7.

[2343] Siehe E. V.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Zeugin *Wichmann-Fiebig*[2344] erklärte in ihrer Vernehmung ebenfalls, „keinerlei Kenntnis“ vom Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen gehabt zu haben.[2345] Zum Thema Cycle Beating merkte sie an:

> *„Die Realemissionen sind höher als die Prüfstandsemissionen. Der Begriff, der in den Luftreinhaltungskreisen dann immer gewählt wurde, war Cycle Beating. Das hieß nicht Manipulation, das hieß Cycle Beating. Mit den Anglizismen ist das ja immer so eine Sache. Für mich - und ich glaube, auch für die Kollegen, die damit befasst waren - war das so: Na ja, die haben da durchaus legal - - aber getrickst. Die haben sich das schön gedreht, aber es war nicht die Rede davon, dass das oder ob das illegal ist. Wir haben uns geärgert, weil wir Probleme hatten, Luftgrenzwerte einzuhalten. Aber, wie gesagt, das war in keinster Weise irgendwo in dem Sinne bewertet, dass es illegal war. Da haben wir uns auch gar nicht mit beschäftigt, ehrlich gesagt. Das war einfach erst mal ein Fakt.“*[2346]

f) Zeugen aus dem Bundeswirtschaftsministerium

Auf die Frage, ob er vor Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen die Begriffe „Abschalteinrichtungen“, Defeat Device, Cycle Beating oder „Thermofenster“ je gehört habe, entgegnete der Zeuge *Bänsch*[2347]*:*

> *„Nein, also, das ging mir so wie den meisten Kollegen von mir auch, dass dieser Begriff einer Abschalteinrichtung tatsächlich erst im September 2015, also nach Bekanntwerden der Vorfälle um VW, mir mal erklärt wurde. Ich stand da genauso im Regen wie die meisten. […] Thermofenster habe ich das erste Mal im Zusammenhang mit dem Bericht des Bundesverkehrsministeriums aus dem Frühjahr dieses Jahres gehört, als die Untersuchungskommission die Ergebnisse offenbart hat. Da ist mir das erste Mal der Begriff ‚Thermofenster‘ untergekommen, und ‚Cycle Beating‘, glaube ich, sogar noch mit etwas Verzögerung danach erst.“*[2348]

Der Zeuge *Dr. Scheremet*[2349] antwortete in seiner Vernehmung auf die gleiche Frage:

> *„Nein, vorher habe ich das nicht bewusst zur Kenntnis genommen. Es kann sein, dass ich es in verschiedenen Vorlagen gelesen habe. Ich habe angefangen im Oktober 2014 als Abteilungsleiter. Vorher hatte ich damit in meiner Tätigkeit nichts zu tun. Ich habe dann immer mal wieder von den verschiedenen Umwelträten und vor allem von den Sitzungen des TCMV natürlich erfahren, habe das auch begleitet, habe das auch mit meinen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen besprochen. Es waren da sehr technische Fragen, ich habe mich da auch auf die Kompetenz meiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verlassen. Richtig in Erinnerung - - oder so richtig lebhaft wurde das dann nach dem Ende September, um den 20. September herum, als dann bekannt wurde, was VW in den USA da gemacht hat und wie die amerikanische Regierung darauf reagiert hat. – Also, ich will nicht ausschließen, dass ich das vorher zur Kenntnis genommen habe; aber ich kann mich im Augenblick nicht aktiv daran erinnern. Erst danach war mir das richtig bewusst, um was es da geht.“*[2350]

Auf die Frage, ob das UBA bereits vor September 2015 auf verbotene Abschalteinrichtungen hingewiesen habe, erklärte der Zeuge:

[2344] Die Zeugin ist Leiterin der Abteilung II 4 (Luft), vgl. MAT A UBA-1, Ordner 1, Bl. 4 ff.

[2345] *Wichmann-Fiebig*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 20.

[2346] Ebd., S. 18.

[2347] Der Zeuge ist als Sachbearbeiter zunächst im Referat für Verkehrspolitik beschäftigt gewesen. Seit Dezember 2014 ist er in der Abteilung IV (Industriepolitik) im Referat IV D 4 (Umweltinnovationen, Elektromobilität), vgl. *Bänsch*, Protokoll Nr. 14, S. 69 f., 71; MAT A BMWi-1, Ordner 2, Bl. 193.

[2348] *Bänsch*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 70.

[2349] Der Zeuge ist seit Oktober 2014 Leiter der Abteilung IV (Industriepolitik), vgl. *Dr. Scheremet*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 98; MAT A BMWi-1, Ordner 2, Bl. 146 ff.

[2350] *Dr. Scheremet,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 99.

„Ich kann nicht genau sagen, wann ich das erste Mal davon gehört habe. Ich habe natürlich davon gehört, auch von der Diskussion, auch von den Untersuchungen des UBA. Ich kann aber jetzt nicht genau sagen, ob ich davor oder danach, nach dem VW-Skandal, davon gehört habe. Nach meiner Erinnerung ist es mir erst bewusst geworden nach dem VW-Skandal.“[2351]

g) Zeugen aus dem Bundeskanzleramt

Der Zeuge *Pung-Jakobsen*[2352] erklärte in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss, dass er von den Vorwürfen gegen VW erst am Wochenende nach dem 18. September 2015 erfahren habe.[2353] Die Begriffe Defeat Device, Cycle Beating oder „Thermofenster“ seien ihm selbst vor September 2015 nicht bekannt gewesen.[2354]

Der Begriff der Abschalteinrichtung war dem Zeugen aus der entsprechenden EU-Verordnung bekannt. An deren Erarbeitung habe man nicht intensiv teilgenommen, den politischen Prozess jedoch begleitet. Eigenständig habe man allerdings keinerlei Hinweise auf die Nutzung von Abschalteinrichtungen gehabt.[2355] Zur Frage möglicher Hinweise auf die Verwendung einer illegalen Abschalteinrichtung bemerkte der Zeuge:

„[E]s [hat] ja die ganze Zeit keinen konkreten Hinweis gegeben, wo solche Abschalteinrichtungen verbotenerweise genutzt werden. Es gab sozusagen in der Verordnung die Annahme, dass es so etwas technisch geben kann, aber aus unserer Sicht bis zum September 2015 keine Hinweise darauf, ob ein Automobilhersteller solche auch verbotenerweise einsetzt.“ [2356]

Die Zeugin *Dr. Merkel* teilte dem Untersuchungsausschuss in ihrer Vernehmung mit, dass sie von den Vorwürfen gegen Volkswagen erst am 19. September 2015 erfahren habe.[2357]

Auf die Frage, seit wann ihr Begriffe wie „Abschalteinrichtung“, Defeat Device, Cycle Beating oder „Thermofenster“ bekannt seien, antwortete die Zeugin:

„Also, das Wort ‚Abschaltvorrichtung‘ ist mir inzwischen bekannt. Das habe ich zum ersten Mal im Zusammenhang dann mit diesen Presseberichten gehört und bin dann auch informiert worden, dass ein solcher Passus auch in der Verordnung von 2007, glaube ich, enthalten ist, dass also sozusagen da unter bestimmten Bedingungen solche Abschaltvorrichtungen legal sind. Aber ich hatte davon vorher keinerlei Kenntnis.“[2358]

3. Zeuge der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission

Der Zeuge *Dr. Krasenbrink* ist seit 2008 Leiter des Referates „Nachhaltiger Transport“ in der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission (Joint Research Center, JRC). Im Jahr 2000 ist dort ein erstes Prüflabor eingerichtet worden, um Fahrzeugemissionen zu untersuchen. Ab 2004 hat das JRC angefangen, mit mobilen Messgeräten zu arbeiten, zunächst bei Lkw, später auch bei Pkw.[2359]

Die Tests mit Pkw fanden zwischen 2007 und 2010 statt. Dabei wurden vor allem bei Dieselfahrzeugen stark erhöhte NOx-Werte gemessen.[2360]

Der *Zeuge* erläuterte hierzu vor dem Ausschuss:

[2351] Ebd., S. 105.

[2352] Der Zeuge ist Leiter des Referates 323 (BM für Verkehr und digitale Infrastruktur), vgl. *Pung-Jakobsen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 38.

[2353] *Pung-Jakobsen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 53.

[2354] Ebd., S. 41.

[2355] *Pung-Jakobsen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 39.

[2356] *Pung-Jakobsen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 39.

[2357] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 13.

[2358] Ebd., S. 14.

[2359] *Dr. Krasenbrink*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 13.

[2360] MAT A AA-1-1, Ordner 9, Bl. 312 (313).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„[Wir] haben dann festgestellt, als wir mal so eine Zusammenschau der Ergebnisse machten, dass da ein generelles Problem besteht, nämlich dass die Dieselfahrzeuge üblicherweise die Emissionsgrenzwerte auf der Straße für NOx nicht einhalten. Wir waren damals schon in Kontakt mit der Generaldirektion Umwelt und der Generaldirektion GROW. Wir haben im Rahmen verschiedener Aufträge dieser beiden Generaldirektionen diese Versuche dann ausgeweitet und in 2010 in einem Bericht zusammengefasst, der Anfang 2011 publiziert wurde, aber schon Ende 2010 einem Gremium vorgestellt wurde mit dem Hinweis, dass die Fahrzeuge offensichtlich, wenn sie auf der Straße fahren, nicht das reflektieren, was man erwarten konnte, wenn man die Laborprüfergebnisse sieht.“*[2361]

Auf Nachfrage stellte der Zeuge klar, dass die gefundenen Ergebnisse nicht erst 2011 der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt worden seien, sondern man die ersten Aktivitäten und Arbeiten bereits seit Ende 2007 publiziert habe. Es gebe in der Zeit von 2007 bis 2011 fünf Publikationen in dieser Richtung sowie mehrere Vorträge in verschiedenen Konferenzen und Arbeitsgruppen. Das JRC habe seine Ergebnisse offen und transparent für jedermann zur Verfügung gestellt.[2362] Der Bericht sei auch schon vor seiner Publizierung 2011 im November 2010 auf einem Workshop vorgestellt worden, auf dem Vertreter einiger Mitgliedstaaten anwesend gewesen seien.[2363]

Die möglichen Ursachen für die Abweichungen zwischen den Realemissionen und den auf dem Prüfstand gemessenen Emissionen, so der Zeuge, habe man nicht mit Sicherheit identifizieren können:

> *„Also insofern waren dann die Ergebnisse der Abweichungen durchaus bemerkenswert, aber eben doch sehr generell wohl ein Problem von Dieselfahrzeugen, mit Dieselfahrzeugen, das wir da sehen, und nicht ein Problem eines spezifischen Herstellers. Damals waren wir nicht in der Lage, genau zu verifizieren, was die Grundlagen oder Hintergründe dieser Abweichungen sind. Es gab verschiedene und gibt immer noch verschiedene Vermutungen, was alles dazu führen kann. Es kann einerseits sein die Art und Weise, in der Sie das Fahrzeug auf der Straße fahren. Es kann sein, dass Sie eine, sagen wir mal, wie immer geartete Optimierung des Fahrzeugs auf bestimmte Betriebsparameter oder innerhalb eines bestimmten Betriebssegments, -sektion, haben. Es könnten andere Dinge sein, die wir damals nicht erkannt oder gesehen haben, von denen wir nicht wussten. Ich muss immer wieder hier jetzt noch mal, glaube ich, klarmachen: Wir sind keine Entwicklungs-, Motorenentwicklungsinstitution. Wir kennen die Details der Techniken und der Steuerungen nicht.“*[2364]

Im weiteren Verlauf seiner Vernehmung ergänzte der Zeuge:

> *„Es hat auch Überlegungen gegeben in Bezug auf Feststellungen von, sagen wir mal, illegalen Aktivitäten, die vom Kontrollsystem durchgeführt werden. Wir haben damals aber weder die Kompetenzen im Haus gehabt noch gesehen, dass wir in irgendeiner Form da weiterkommen, weil: Wenn man […] bei sechs verschiedenen Fahrzeugen von sechs verschiedenen Herstellern das Gleiche sieht, sollte man eigentlich nicht davon ausgehen, dass hier sechs verschiedene Hersteller mit Betrugsabsichten ihre Fahrzeuge auf den Markt gebracht haben und dass deswegen die naheliegendere Möglichkeit ist, dass irgendetwas anderes da ist, was wir möglicherweise auch der Testprozedur zuschreiben müssen, und dass es deswegen besser ist, das in Zukunft zu unterbinden und eine neue Prozedur zu entwickeln und einzuführen, die in Zukunft verhindert, dass solche Zustände auf den Straßen wieder auftauchen.“*[2365]

Bezüglich der Vermutung, dass eine Optimierung auf den Testzyklus für die Abweichungen verantwortlich war, präzisierte der Zeuge später wie folgt:

[2361] *Dr. Krasenbrink*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 13.

[2362] Ebd., S. 14 f.

[2363] Ebd., S. 29.

[2364] Ebd., S. 15.

[2365] Ebd., S. 17.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Und es gibt Möglichkeiten – was ich ganz zu Beginn auch mal erwähnte –, dass Sie Ihr Fahrzeug für den Testzyklus optimieren. Sie tun also alles, damit es optimiert und bestens funktioniert im Rahmen der im Prüfzyklus vorgegebenen Randbedingungen wie Temperatur, Geschwindigkeit, Beschleunigung und Ähnliches, was bedeutet, dass das Fahrzeug auch unter normalen Straßenfahrbedingungen, so denn diese Parameter äquivalent zum Typenprüfzyklus erreicht werden, sich genauso verhält, also da nichts moduliert oder abgeschaltet wird. Nichtsdestotrotz haben Sie dann eben eine Optimierung auf einen begrenzten Nutzungsbereich. Und der Rest wird dann, sagen wir mal, vielleicht weniger optimal ausgestattet und kann dann zu erhöhten Emissionen führen. So waren unsere Vermutungen in den Tagen damals.“[2366]

Auf die Frage, ob es auf diese Vermutungen Reaktionen aus den Mitgliedstaaten dahingehend gegeben habe, dass man sich hiermit intensiver auseinandersetzen müsse, entgegnete der Zeuge:

„Ich meine, die Kommission ist an diesem Punkt ja aufgestanden und hat sich in Bewegung gesetzt, ein neuartiges Prüfverfahren zu entwickeln, also ein Prüfverfahren, das vorher und das es auch heute sonst in der Welt noch nicht gibt, nämlich die Straßenmessungen von Emissionen. Und diese Arbeiten sind ja jetzt abgeschlossen worden. In den Mitgliedstaaten: Kann ich Ihnen nicht sagen, welche Maßnahmen da ergriffen worden sind und welche Reaktionen da kamen.“[2367]

Dass sich die Abweichungen der Werte auf dem Rollenprüfstand und im Realprüfstand auf Abschalteinrichtungen oder Manipulationen zurückführen lassen, wurde nach Aussage des Zeugen nicht in Erwägung gezogen:

„Wie gesagt, hätten wir noch mehr Fahrzeuge getestet, hätten wir unter diesen Umständen für jedes Fahrzeug das Gleiche gesehen, nämlich erhöhte NOx-Emissionswerte. Das schien uns schon relativ klar aus der Vielzahl der Fahrzeuge, die wir hier gesehen haben. Dazu gab es ja noch - - Es sind ja nicht nur wir, die da gemessen haben. Es gab ja auch noch in anderen Mitgliedstaaten Untersuchungen von den verschiedenen nationalen Forschungseinrichtungen - Sie konnten es auch in der Literatur nachlesen -, die praktisch genau das bestätigten, mit anderen Fahrzeugen, was wir da schon gesehen hatten. Es hätte also bedeutet - - Das passiert überall. Und das ist nicht in Erwägung gezogen worden.“[2368]

Die Existenz von Abschalteinrichtungen sei ihm vor Aufdeckung der Manipulationen von Volkswagen im September 2015 nicht bekannt gewesen.[2369]

Zum Verbot der Abschalteinrichtungen erläuterte der Zeuge *Dr. Krasenbrink*, dass die Gesetzgebung hinreichend deutlich sei:

„Defeat Devices - ich glaube, auf Deutsch heißt es Abschaltvorrichtung - sind verboten. Und es heißt danach, dass diese Defeat Devices in bestimmten Fällen erlaubt sind, wenn sie eingesetzt werden, wenn das Fahrzeug vor Schaden und Gefahr eines Unfalles geschützt werden muss. Die Interpretation, was es bedeutet: Das können Sie nur anhand der Darlegungen des jeweiligen Automobilherstellers machen, weil es eine Bandbreite an möglichen Maßnahmen und Methoden gibt, um Ihr Fahrzeug vor einem Unfall oder vor einem Schaden des Motors mit Sicherheitsproblemen oder so was - - bringen kann. Und weil Sie das nicht genau definieren können, müssen Sie relativ vage bleiben; aber die Auslegung von dem, was nun dann akzeptabel ist in den verschiedenen Bereichen, muss vorgenommen werden an der Stelle, an der auch die Information kommt, was denn da für Maßnahmen ergriffen worden sind.“[2370]

[2366] Ebd., S. 23.

[2367] Ebd., S. 23.

[2368] Ebd., S. 17.

[2369] Ebd., S. 18.

[2370] Ebd., S. 18.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

J. Reaktionen und Maßnahmen der Bundesregierung nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe am 18. September 2015

I. Bundesverkehrsministerium und nachgeordneter Bereich, insbesondere Einsetzung der Untersuchungskommission „Volkswagen“

1. Unmittelbare Reaktion auf die Aufdeckung der VW-Manipulationen

Bundesverkehrsminister *Dobrindt* hat in seiner Zeugenvernehmung dem Untersuchungsausschuss sein Handeln direkt nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen VW geschildert:

> *„Und am Wochenende hat es einen ersten Kontakt mit Volkswagen gegeben, nicht über mich persönlich, sondern mein Haus. Ich weiß jetzt nicht, wer wen angerufen hat. Wir haben auf jeden Fall eine Vereinbarung getroffen, am Montag, den 21., ein Treffen zwischen dem Vorstandsvorsitzenden von Volkswagen, mir und dem Präsidenten des KBA abzuhalten, um über diese Frage zu reden.*
>
> *Dieses Treffen hat an diesem Montag in München stattgefunden. Von unserer Seite war neben mir Herr Zinke anwesend, vonseiten Volkswagens neben dem Vorstandsvorsitzenden weitere Volkswagen-Vertreter. In diesem Gespräch wurde uns erstens mitgeteilt, dass es in den USA diese Vorwürfe gäbe, uns zweitens mitgeteilt, dass man noch keine abschließende Aussage darüber treffen könnte, inwieweit dies in Europa oder in welcher Ausprägung in Europa Bedeutung hat. Daraufhin haben wir Volkswagen aufgefordert, hier transparent und offen mit dem KBA umzugehen. Ich habe das KBA ja dann auch entsprechend angewiesen, in Untersuchungen einzusteigen, und im Nachgang daran dann auch die Untersuchungskommission eingesetzt, übrigens, wenn ich mich recht erinnere, auch bereits in dieser Woche dann den Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestags unterrichtet. Das war letztlich der Beginn dann der Aufarbeitung.*
>
> *Das heißt, wir haben zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt die notwendigen Maßnahmen ergriffen zu der Aufarbeitung der Volkswagen-Affäre, die zu diesem Zeitpunkt, dem 21. September, in der Dimension noch gar nicht absehbar war, weil sie uns so auch von Volkswagen noch nicht geschildert wurde oder werden konnte, diese Aufarbeitung aber begonnen.“*[2371]

Ferner hat er über die Kontaktaufnahme mit amerikanischen Behörden berichtet:

> *„Wir haben neben den von mir erwähnten Treffen mit Volkswagen direkt nach Bekanntwerden natürlich auch Kontakt mit der amerikanischen Seite aufgenommen und auch Gespräche vereinbart, und zwar haben die stattgefunden - - Am 27. Oktober war ich mit einer Delegation in den Vereinigten Staaten von Amerika und habe dort sowohl mit dem zuständigen Verkehrsminister Anthony Foxx über die Frage gesprochen, des Weiteren ein Gespräch bei der EPA mit der Präsidentin der EPA, Gina McCarthy, geführt, um dann anschließend, vermutlich einen Tag später, dann auch mit Gouverneur Brown in Kalifornien über diese Frage zu sprechen. Dabei, glaube ich, war der durchaus bedeutendste Teil das Gespräch bei der EPA, die ja die zuständige Behörde in erster Linie war, in dem sehr klar auch rauskam, wie deutlich auch die Verärgerung der EPA gegenüber dem Konzern Volkswagen und den erkennbar klaren Manipulationen ist.“*[2372]

Auch der Präsident des Kraftfahrt-Bundesamtes, *Ekhard Zinke,* hat dem Ausschuss in seiner Zeugenvernehmung über Kontakte mit der *Environmental Protection Agency* (EPA) berichtet:

> *„Wir haben – das kann ich definitiv sagen – zeitlich sehr, sehr nahe nach dem Bekanntwerden der Dinge in den Vereinigten Staaten mit der EPA dort Kontakt aufgenommen. Das Erste war ein Telefonat, was Herr Zielke aus dem BMVI - der Unterabteilungsleiter LA 2 - und meine*

[2371] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 81.

[2372] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 81 f.

Wenigkeit - eine Telefonkonferenz - dort mit EPA geführt haben. Darüber hinaus - - Um uns auszutauschen, nach dem Motto: Erkenntnisgewinnung und dergleichen mehr. Darüber hinaus habe ich den Herrn Minister begleitet Ende Oktober 2015 auf einer Fahrt unter anderem zur EPA und dort mit der Ministerin McCarthy und ihren Kollegen zu diesem Thema konferiert. Und es hat infolgedessen ein Treffen im Frühjahr des Jahres 2016 in Michigan gegeben, wo sich Typgenehmigungsbehörden, unter anderem auch das Kraftfahrt-Bundesamt, zusammen mit der EPA ausgetauscht haben über Vorgehensweisen, Ideen und dergleichen mehr.“[2373]

2. Arbeit und Ergebnisse der Untersuchungskommission „Volkswagen“

a) Überblick

Als Reaktion auf die *Notice of Violation* der *Environmental Protection Agency* an die Volkswagen AG vom 18. September 2015 und das vorangegangene Geständnis Volkswagens in den USA, illegale Abschalteinrichtungen verbaut zu haben, hatte Verkehrsminister *Dobrindt* am 21. September 2015[2374] – am dritten Tag nachdem die Vorwürfe gegen VW auch in Deutschland öffentlich bekannt wurden[2375] – eine Untersuchungskommission „Volkswagen“ zur Aufarbeitung des sog. Abgasskandals eingesetzt.[2376] Am 22. September 2015 nahm die Untersuchungskommission dann ihre Arbeit auf.[2377]

Der Zeuge *Dobrindt* hat in seiner Vernehmung erklärt, ein Beschluss zur Einsetzung der Kommission in schriftlicher Form existiere nicht.[2378] Er habe die Entscheidung, eine Untersuchungskommission einzusetzen, eigenverantwortlich – ohne Kabinettsbeschluss[2379] – getroffen und die Bundeskanzlerin später davon informiert[2380]. Die Zeugin *Dr. Merkel* hat in ihrer Vernehmung erklärt, über etwaige Erwägungen, eine interministerielle Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung des Abgasskandals einzusetzen, habe sie keine Kenntnisse gehabt. Sie habe es begrüßt, dass Minister *Dobrindt* sich verantwortlich gefühlt habe. Auf die Frage, ob erwogen worden sei, einen Unabhängigen mit einer Untersuchung zu beauftragen, hat sie geantwortet, die Bundesregierung sei in Bezug zu VW unabhängig, man habe sich eben nicht auf die interne Untersuchung von VW verlassen.[2381] Auf die Frage, warum sie die Aufklärung des Abgasskandals angesichts der industriepolitischen Dimension nicht zur „Chefsache“ erklärt habe, sondern dies dem Verkehrsminister überlassen habe, hat sie erklärt, ihrer Ansicht nach sei das Bundesverkehrsministerium einschließlich KBA die geeignete Institution hierfür und sie habe keinerlei Sorgen gehabt, nicht ausreichend informiert zu werden.[2382]

Am 22. April 2016 wurde der Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ zu Messungen von NOx-Emissionen an 53 Dieselfahrzeugmodellen von deutschen und ausländischen Massenherstellern sowie einer Bewertung der Untersuchungsergebnisse veröffentlicht.[2383]

[2373] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 105.

[2374] Dieses Datum wird in der Chronologie zur Autoindustrie auf der Website des BMVI angegeben, Internetnachweis: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/chronologie-zur-autoindustrie.html?nn=12830, letzter Zugriff am 21. März 2017 und auch vom Zeugen *Dobrindt* in seinem Eingangsstatement genannt, *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 69. Im Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ S. 4 hingegen heißt es, die Kommission sei am 22. September 2015 eingesetzt worden.

[2375] Siehe Internetnachweis: https://www.tagesschau.de/wirtschaft/vw-rueckruf-105.html, letzter Zugriff am 21. März 2017, wonach die Nachrichtensendung „Tagesthemen“ am 18. September 2015 in der Sendung um 21.45 über die Manipulationen VWs in den USA berichtete.

[2376] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2377] Siehe Internetnachweis: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/chronologie-zur-autoindustrie.html?nn=12830, letzter Zugriff 21. März 2017.

[2378] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 117.

[2379] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 118.

[2380] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 85.

[2381] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 33.

[2382] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 38.

[2383] Siehe Internetnachweis: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Strasse/bericht-untersuchungskommission-volkswagen.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 21. März 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Untersuchungskommission besteht bis zur Veröffentlichung dieses Berichts des Untersuchungsausschusses fort und beschäftigte sich auch nach Veröffentlichung des Kommissionsberichts weiter mit Messungen der NOx-Emissionen[2384], aber auch der CO_2-Emissionen[2385] von Dieselfahrzeugen.

Zu den Ergebnissen der CO_2-Messungen und deren Bewertung durch die Kommission soll ein zweiter Bericht folgen.[2386]

b) Mitglieder

Die Untersuchungskommission „Volkswagen“ besteht aus sieben Mitgliedern unter Leitung des Staatssekretärs im BMVI *Michael Odenwald* (Jurist[2387]).[2388] Drei Mitglieder neben Staatssekretär *Odenwald* stammen auch aus dem BMVI: Zum einen *Dr. Frank Albrecht*, der Leiter des Referats für das Straßenverkehrsrecht (Jurist[2389]), außerdem *Stephan Redmann*, Referent im Referat für Kraftfahrzeugtechnik (Diplom-Physiker[2390]), schließlich *Guido Zielke,* Leiter der Unterabteilung Straßenverkehr, zu der die beiden vorgenannten Referate gehören (Jurist[2391]). Zwei Kommissionmitglieder stammen aus dem KBA. Dies sind *Ekhard Zinke*, der Präsident des KBA (Jurist[2392]) sowie *Mark Wummel*, der Leiter der Abteilung Typgenehmigung (Ingenieur[2393]). Einziges externes Mitglied der Untersuchungskommission ist der Sachverständige *Prof. Dr. Georg Wachtmeister* (Lehrstuhl für Verbrennungskraftmaschinen, TU München; Ingenieur[2394]).

Laut einem Berichtsentwurf der Untersuchungskommission war auch *Sven Paeslack* (Leiter des Referats 41 im KBA) Mitglied der Untersuchungskommission.[2395] In seiner Vernehmung hat der Zeuge jedoch angegeben, er sei nie Mitglied der Kommission gewesen, habe allerdings an drei bis fünf Sitzungen derselben teilgenommen und Herrn *Wummel* begleitet.[2396]

Verkehrsminister *Dobrindt* hat die Untersuchungskommission „Volkswagen“ zwar eingesetzt, ist jedoch selbst nicht Mitglied dieser Kommission.

aa) Funktion der einzelnen Mitglieder

In den Zeugenvernehmungen ist teilweise die Funktion der einzelnen Mitglieder in der Untersuchungskommission thematisiert worden. Zu seiner Rolle hat sich der Zeuge *Redmann* wie folgt geäußert:

> *„Also, ich habe mich insbesondere auch als Bindeglied verstanden. Wie gesagt, wir waren als Referat LA 27 das koordinierende Referat, sind in parlamentarischen, Presseanfragen und sonstigen Anfragen und Vorbereitungen, eben auch für Hausleitungen, oder sonstigen Anfragen, die da waren, ein wenig ertrunken, sagen wir es mal so. Und es musste natürlich zu den Arbeiten der Untersuchungskommission auf jeden Fall ein Bezug da sein, und deswegen war ich auch in der Untersuchungskommission. Wurde mir so nicht gesagt, aber das war mein Verständnis; das muss ich dazufügen.“*[2397]

[2384] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 101.

[2385] Siehe Abschnitt zur Untersuchung eventueller Manipulationen von CO_2-Werten bei VW-Fahrzeugen, m).

[2386] Siehe Internetnachweis: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/abgas-thematik.html, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2387] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 91.

[2388] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2389] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 14.

[2390] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 100.

[2391] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 86.

[2392] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 88.

[2393] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 132.

[2394] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 98.

[2395] MAT A KBA 2-1, Ordner A117; 7, Bl. 75.

[2396] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 64 f.

[2397] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 146.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat ausgeführt:

> *„Meine Aufgabe wurde mir schon erklärt: im Grunde die technische Expertise beibringen und, ja, im Grunde die Sachlage auch jetzt zu bewerten: Wie sind die technischen Zusammenhänge? Welche Probleme treten auf? Und so weiter. Ich war auch bei den Gesprächen mit den Herstellern dabei. Ich habe das auch bewertet, habe das häufig dann auch übersetzt, also moderiert, wo man sagt: ‚Okay, das war so und so gemeint' oder ‚Die technische Sachlage ist die und die'. Also, da gibt es die eine und die andere Richtung."*[2398]

Später sagte er:

> *„Ich habe diesen Prozess begutachtet, wie die Argumentation der Hersteller war hinsichtlich Abschalteinrichtung – zulässig oder unzulässig. Ist die schlüssig, kann man das nachvollziehen? Ist das technisch erklärbar usw.? Ich bin aber nicht auf die einzelnen Fahrzeuge eingegangen. Meine Aufgabe war dann auch noch, diese Messprozedur des KBA zu beurteilen."*[2399]

Einige Zeugen haben auch Angaben zu ihrer Beteiligung an der Erstellung des Berichts der Kommission gemacht.

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat ausgesagt, an der Erstellung der Kurztexte zu jedem einzelnen Fahrzeugmodell habe er bis zuletzt mitgewirkt.[2400] Hieran sei die Kommission in unterschiedlichen Zusammensetzungen beteiligt gewesen.[2401]

Der Zeuge *Zielke* hat sich selbst als *„nur einfaches Mitglied"* der Kommission bezeichnet.[2402] Er sei jedoch auch daran beteiligt gewesen, den Kommissionsbericht zu verfassen.[2403]

Der Zeuge *Zinke* hat erklärt, er sei in *„einem frühen Stadium"* daran beteiligt gewesen, den Bericht zu verfassen. Diese Arbeit habe an einem Wochenende bis spät in die Nacht am Sonntag stattgefunden.[2404]

bb) Teilnahme der Mitglieder an Sitzungen der Kommission

Mehrere Zeugen sind nach ihrer Teilnahme an Sitzungen der Kommission gefragt worden.

Der Zeuge *Redmann* hat den Umfang der Sitzungen der Untersuchungskommission an denen er teilgenommen habe, als *„relativ begrenzt"*, bezeichnet.[2405]

Der Zeuge *Wummel* hingegen wirkte nach seiner Aussage seit dem ersten Tag die ganze Zeit über in der Kommission mit, nahm an den Sitzungen teil und war auch an der Erstellung des Berichts beteiligt.[2406]

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat erklärt, er sei erst im November[2407] zur Untersuchungskommission hinzugestoßen und auch bei weitem nicht bei allen Sitzungen dabei gewesen.[2408] Seit November sei seine Teilnahme an Sitzungen aber sehr regelmäßig gewesen.[2409] An welcher Art Sitzungen der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* teilgenommen hat, konkretisierte er näher:

> *„Bei den Fragen der Art der Umrüstung, also dort, wo technisch - - Was wird geändert? Da war ich dabei. Möglicherweise nicht bei jeder, aber da war ich dabei. Bei Sitzungen jetzt schon*

[2398] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 99; zu Gesprächen der Kommission mit Herstellern siehe näher den Abschnitt Gespräche mit Autoherstellern, f). aa).

[2399] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 126.

[2400] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 126.

[2401] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 127.

[2402] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 78.

[2403] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 83.

[2404] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 122.

[2405] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 114.

[2406] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 137 f.

[2407] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 107.

[2408] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 99.

[2409] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 107.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zum späteren Zeitpunkt, in denen es darum gegangen ist: ‚Wie viele Fahrzeuge sind denn schon umgerüstet, und welche stehen bevor?', also die nur noch so logistische Fragen hatten, nicht mehr technische Inhalte, da war ich manchmal dabei, aber nicht jetzt mehr allzu oft."[2410]

Der Zeuge *Zielke* hat erklärt, er habe schätzungsweise maximal zehn Prozent der Sitzungen verpasst. Bis auf die Sitzungen während seines Urlaubs im Februar und Mai 2016 habe er grundsätzlich an den Sitzungen teilgenommen.[2411]

cc) Weigerung der Namensnennung der Mitglieder

Nachdem die Untersuchungskommission „Volkswagen" am 22. September 2015 ihre Arbeit aufgenommen hatte, wurde die Bundesregierung von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mehrfach zur Zusammensetzung der Kommissionen befragt.

In der Bundestags-Drucksache 18/6412 zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestags-Drucksache 18/6217, äußerte sich die Bundesregierung zur Zusammensetzung der Untersuchungskommission wie folgt:

„Die Untersuchungskommission, die unmittelbar nach Bekanntwerden des VW-Falles in den USA ihre Arbeiten begonnen hat, besteht aus Fachleuten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des KBA und wird wissenschaftlich begleitet."[2412]

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stellte daraufhin eine Nachfrage in Bundestags-Drucksache 18/6519, weshalb die Bundesregierung keine genaueren Angaben zur Zusammensetzung der Kommission machen könne. Hierauf antwortete die Bundesregierung in Bundestages-Drucksache 18/6731 mit:

„Die Mitglieder der Untersuchungskommission besteht [sic!] aus Fachleuten des BMVI, des KBA und wissenschaftlicher Begleitung."[2413]

Weiter befragte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Bundesregierung in Bundestags-Drucksache 18/6873, auf welcher Grundlage die Bundesregierung die Aussage zur Aufschlüsselung der Mitglieder der Kommission nach Namen und Organisation verweigere. Hierauf antwortete die Bundesregierung in Bundestags-Drucksache 18/7147 wie folgt:

„Der Untersuchungskommission unter der Leitung von Staatssekretär Michael Odenwald gehören Fachleute des BMVI, des KBA und wissenschaftliche Begleitung an."[2414]

Der Zeuge *Odenwald* ist wegen der aus Sicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unbefriedigenden Antworten der Bundesregierung in seiner Vernehmung zu dieser Thematik befragt worden und hat zunächst erklärt, dass bereits am 22. September 2015 die Mitglieder der Kommission bis auf *Prof. Dr. Wachtmeister* festgestanden hätten.[2415]

Die Weigerung, die Namen der Mitglieder zu nennen, hat er wie folgt begründet:

„Mein Bestreben war, keine populistische Kommission zu haben, Herr Behrens. Ich wollte keine Kommission, die ständig irgendwelche neuen Schlagzeilen produziert und Interviews nach draußen gibt, und deswegen war eine meiner Bedingungen auch gegenüber Minister Dobrindt, dass ich gesagt habe: Wir wollen seriöse Aufklärungsarbeit leisten, ganz seriöse, und ich möchte nicht, dass meine Kommissionsmitglieder jeden Tag nur noch damit beschäftigt sind, Presseanfragen zu bedienen. – Denn das wäre der Fall gewesen. Wissen Sie, ich bin seit 92 im politischen

---

[2410] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 109.

[2411] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 81.

[2412] BT-Drs. 18/6412, Antwort auf Einzelfrage 7, S. 3.

[2413] BT-Drs. 18/6731, Antwort auf Einzelfrage 5, S. 2.

[2414] BT-Drs. 18/7147, Antwort auf Einzelfrage 3, S. 2.

[2415] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 104.

Geschäft, und ich weiß, wie das läuft. In so einem Fall, wenn die Namen bekannt sind, werden die Leute auch entsprechend angegangen.“[2416]

Auf Nachfrage hat der Zeuge *Odenwald* bestätigt, dass es nach Bekanntgabe der Namen der Mitglieder der Kommission tatsächlich zu den befürchteten Anfragen gekommen sei.[2417]

dd) Sachverstand in Person von Professor Dr. Wachtmeister

Weshalb die Untersuchungskommission überhaupt externen Sachverstand eingeholt und sich nicht auf die Fachleute des KBA verlassen habe, hat der Zeuge *Redmann* in seiner Zeugenvernehmung nicht beantworten können.[2418]

Der Zeuge *Zinke* hatte nach eigenem Bekunden keine Kenntnis, weshalb nur eine externe Person Mitglied der Untersuchungskommission ist. Er sei auch nicht darüber unterrichtet worden, weshalb die Kommission letztlich aus den dargestellten Mitgliedern bestand, sei jedoch aufgefordert worden, Mitarbeiter aus dem KBA namentlich zu benennen, die die Kommission fachlich unterstützen könnten.[2419]

Auch der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* selbst wusste, wie er dem Ausschuss erklärt hat, nicht, weshalb er das einzige unabhängige Mitglied der Kommission sei[2420] und wie man auf seinen Namen gekommen sei[2421].

Der Zeuge *Odenwald* hat in seiner Vernehmung erklärt, er halte die Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission weiterhin für absolut richtig.[2422] Als Mitglieder wurden seiner Aussage nach ausgewiesene Sachverständige vom KBA und BMVI ausgewählt. Außerdem habe er eine externe Expertise für die technischen Vorgänge haben wollen.[2423] In seiner Vernehmung hat er auf die Frage, weshalb die Wahl auf *Prof. Dr. Wachtmeister* gefallen sei, ausgeführt, er habe einen Sachverständigen auswählen wollen, der keine *„extreme Nähe“* zur Automobilindustrie aufweise. *Prof. Dr. Wachtmeister* sei ihm von Experten im BMVI empfohlen worden und auch seine eigenen Recherchen hätten ihn von der Eignung *Professor Dr. Wachtmeisters* überzeugt.[2424] Er sei ein Sachverständiger mit *„herausragendem fachlichem Ruf“*[2425]. Dies bestätigte auch eine vorausgegangene Vergaberechtsprüfung des BMVI.[2426]

Der Zeuge *Dobrindt* hat zur Zusammensetzung der Kommission ausgeführt, dass sie

„vor allem schnell zusammengesetzt [wurde], weil ich die Notwendigkeit erkannt habe, dass wir umgehend arbeitsfähig eine Untersuchungskommission brauchen, weil ich die Dimension nicht vollumfänglich abschätzen konnte und mir die Vertreter von Volkswagen den Eindruck aber gemacht haben, dass dieses Thema in Europa relevant wird für Volkswagen. Es war deswegen geboten, die Zusammensetzung der Untersuchungskommission mit den Fachleuten zu machen, die damit beschäftigt sind. Das sind Fachleute meines Hauses, Fachleute des Kraftfahrt-Bundesamtes.

Und dann geht es darum, dass man sich noch externen Sachverstand holt. Das haben wir in der Form von Professor Wachtmeister gemacht. Da geht es vor allem um Sachverstand, der mit der Motorentechnik zu tun hat, weil es ja ganz offensichtlich eine sehr technische Frage war, und bei Beurteilungen dieser technischen Fragen ist es ausgesprochen hilfreich, wenn jemand, der

---

[2416] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 104 f.

[2417] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 105.

[2418] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 115.

[2419] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 119 f.

[2420] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 107.

[2421] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 99.

[2422] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 96.

[2423] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 105.

[2424] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 110.

[2425] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 96.

[2426] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.3-5, Ordner 37, Bl. 134 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in diesen Sachverhalten, vor allem auch der modernen Motorentechnik, involviert ist, eine entsprechende Beratungsleistung geben kann. So wurde diese Kommission schnell dann auch zusammengesetzt, und sie hat ja dann auch umgehend ihre Arbeit aufgenommen.“[2427]

c) Auftrag und Aufgaben

aa) Darstellung im Bericht

Der Bericht der Untersuchungskommission führt den der Arbeit der Kommission zugrunde liegenden Auftrag bzw. die gestellten Aufgaben auf.

Bezogen auf die von der *Environmental Protection Agency* (EPA) gegen Volkswagen erhobenen Vorwürfe nennt der Bericht folgende Aufgaben:

- Analyse des Sachverhaltes,
- Unterstützung der Verwaltungsverfahren zu den Typgenehmigungen,
- Bewertung der von VW angebotenen Abhilfemaßnahmen einschließlich Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, technischer und zeitlicher Realisierbarkeit unter Berücksichtigung der Kunden- bzw. Halterinteressen,
- Vorgabe und Kontrolle der Umsetzung der VW-Abhilfemaßnahmen.[2428]

Insbesondere sollte geklärt werden, ob und wie europaweit gültige Typgenehmigungen für Fahrzeugmodelle von Volkswagen von unzulässigen Abschalteinrichtungen betroffen sind.[2429]

Am 24. September 2015, zwei Tage nach Einsetzung der Untersuchungskommission, hatte Verkehrsminister *Dobrindt* das KBA zudem angewiesen, die Untersuchungen nicht auf Fahrzeuge von Volkswagen zu beschränken, sondern auch marktgängige Dieselfahrzeugtypen anderer deutscher und ausländischer Hersteller einzubeziehen.[2430] Die zentrale Fragestellung lautete insoweit:

„Wurden von weiteren Herstellern Abschalteinrichtungen im Sinne der Vorschriften verbaut, mit denen die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb zu erwarten sind, unzulässig verringert wird?“[2431]

bb) Darstellung in Zeugenaussagen

Mehrere Zeugen haben sich gegenüber dem Ausschuss dahin gehend geäußert, dass sich der Untersuchungsauftrag zunächst auf die Entdeckung von Abschalteinrichtungen in der Art, wie VW sie verwendet habe, bezogen habe, im Laufe der Arbeit der Kommission jedoch neue Themengebiete hinzugekommen seien.

Im Hauptfokus stand laut dem Zeugen *Redmann* die Untersuchung, ob auch andere Hersteller vergleichbare Abschalteinrichtungen, wie sie von VW verwendet worden seien, verbaut hätten.[2432] Es habe jedoch schon damals Hinweise auf die Temperaturabhängigkeit der Emissionen gegeben, weshalb auch NEFZ-Tests bei 10 °C durchgeführt worden seien, ohne die die Thermofenster gar nicht entdeckt worden wären.[2433]

Laut dem Zeugen *Prof. Dr. Wachtmeister* hat sich der Untersuchungsauftrag im Laufe der Zeit entwickelt:

„Also der Auftrag der Kommission, der ist einmal, die – wie soll ich sagen? – Eliminierung dieser unerlaubten Software, Prüfstandserkennungssoftware von VW zu verfolgen, technisch zu begleiten, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass für die Kunden kein Nachteil entsteht, also dass der Verbrauch – ich sage jetzt CO_2, aber für den Kunden ist das der Verbrauch –

[2427] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 85.

[2428] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2429] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2430] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2431] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 13.

[2432] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 128 f., 142.

[2433] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 142.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eingehalten wird, dass das Fahrverhalten gleich bleibt, dass sie jetzt nicht irgendwo ein rukkelndes Fahrzeug bekommen usw. Das war der ursprüngliche Auftrag. Und das hat sich dann aber immer etwas weiter entwickelt mit dem Thermofenster und, und, und. Da ist halt immer wieder mal was dazu gekommen.“[2434]

An der Formulierung des ursprünglichen Untersuchungsauftrags sei er aber nicht beteiligt gewesen und konnte ihn folglich auch nicht mitgestalten.[2435]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat auf die Frage nach dem Auftrag der Untersuchungskommission zunächst wie folgt geantwortet:

„Der Auftrag bestand darin, den VW-Fall zu begleiten und nach anderen entsprechenden Zykluserkennungen bei anderen Herstellern zu suchen bzw. das zu veranlassen und natürlich einen Bericht zu erstellen, in dessen Ergebnis man bewerten kann: ‚Was ist im VW-Fall geschehen?‘, soweit wir das aufarbeiten können. Und: Wie ist die Umsetzung des 715 bei anderen Herstellern zu beurteilen?“[2436]

Später hat er ausgeführt, dass sich die Arbeit der Untersuchungskommission nicht auf ihren ursprünglichen Auftrag beschränkt habe. Im Rahmen der Arbeit der Kommission hätten sich vom Auftrag „Zykluserkennung“ nicht mehr umfasste Zusatzfragen zu anderen von Herstellern verwendeten Mechanismen wie den Temperaturfenstern oder der Rücknahme der Abgasnachbehandlung in Abhängigkeit von Höhe oder Geschwindigkeit gestellt, bei denen unklar gewesen sei, ob diese unter Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zu subsumieren seien.[2437]

Der Zeuge *Zinke* hat hierzu zunächst ausgeführt:

„Wir sind ja so gestartet mit dem Untersuchungsauftrag, bitte festzustellen durch eigenveranlasste Untersuchungen und Prüfungen, ob die Manipulation, die in den USA entdeckt wurde, auch hier für Fahrzeuge auf dem europäischen und insbesondere deutschen Markt vorhanden wäre. Das war der Untersuchungsansatz: zunächst mal speziell VW, aber dann eben auch weiter auf weitere Modelle und Hersteller, die wir ausgewählt haben.“[2438]

Die im Bericht dargestellte Fragestellung, ob weitere Hersteller unzulässige Abschalteinrichtungen verwenden, hat er dann wie folgt beschrieben:

„Von daher war die Fragestellung ‚Haben wir es hier womöglich mit einem flächendeckenderen Problem zu tun?‘ zu beantworten. Das heißt: Gibt es diese Erscheinungsform, die man bei VW vorgefunden hat, auch in anderen Motorreihen, sei es desselben Herstellers, sei es bei anderen Herstellern?“[2439]

Die von den Zeugen *Odenwald* und *Dobrindt* beschriebenen Aufgaben der Untersuchungskommission zeigen eine große Ähnlichkeit zu den im Bericht der Kommission dargestellten Themenkomplexen.

Der Zeuge *Odenwald* hat in seiner Vernehmung erklärt, die Aufgabenstellung der Untersuchungskommission sei exakt festgelegt gewesen, und hat danach die folgenden fünf Themengebiete benannt:

„Erstens ging es um Untersuchungen konkret zu Volkswagen. Es sollte also festgestellt werden, ob Volkswagen in Deutschland vergleichbare Manipulationen anwendet wie in den USA.

Zweitens sollte die Untersuchungskommission das Kraftfahrt-Bundesamt im Verwaltungsverfahren gegen Volkswagen unterstützen. Es ging also darum, schnellstmöglich sicherzustellen,

---

[2434] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 124 f.

[2435] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 107.

[2436] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 27.

[2437] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 28.

[2438] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 99.

[2439] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 103.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dass die Konformität der betroffenen Fahrzeuge mit den Emissionsvorschriften und der Typgenehmigung hergestellt wird.

Drittens ging es um eine Bewertung der von Volkswagen angebotenen Abhilfemaßnahmen. Dazu sollte die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit sowie technische und zeitliche Realisierbarkeit der Abhilfemaßnahmen bewertet werden, und zwar unter Berücksichtigung der Kundeninteressen.

Viertens sollte die Untersuchungskommission über den Fall Volkswagen hinaus prüfen, ob auch andere Hersteller unzulässige Abschalteinrichtungen verwenden.

Fünftens sollte die Untersuchungskommission Maßnahmen und Vorschläge auf Basis der Ergebnisse und Schlussfolgerungen ausarbeiten.“[2440]

Der Zeuge *Dobrindt* hat die Aufgaben der Untersuchungskommission in seiner Vernehmung durch den Ausschuss wie folgt beschrieben:

„Bereits am 21.09., also direkt nach Bekanntwerden der Vorwürfe gegen Volkswagen in den USA, habe ich eine Untersuchungskommission aus Fachleuten des Bundesverkehrsministeriums, vom Kraftfahrt-Bundesamt sowie einem externen Sachverständigen eingesetzt mit dem klaren Auftrag, nämlich den Fall Volkswagen konkret zu untersuchen. Es sollte festgestellt werden, ob Volkswagen in Deutschland und Europa vergleichbare Manipulationen anwendet wie in den USA.

Des Weiteren hatte die Untersuchungskommission den Auftrag, das Kraftfahrt-Bundesamt im Verwaltungsverfahren gegen Volkswagen zu unterstützen. Es ging also auch darum, schnellstmöglich sicherzustellen, dass die Konformität der betroffenen Fahrzeuge mit den Emissionsvorschriften und der Typgenehmigung wiederhergestellt wird. Des Weiteren ging es um eine Bewertung der von Volkswagen zu erfüllenden Abhilfemaßnahmen. Dazu sollte die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit sowie die technische und zeitliche Realisierbarkeit der Abhilfemaßnahmen bewertet werden, und zwar immer unter Berücksichtigung der Kundeninteressen.

Und des Weiteren sollte die Untersuchungskommission über den Fall Volkswagen hinaus prüfen, ob auch andere Hersteller unzulässige Zykluserkennungen wie im Fall Volkswagen verwenden. Zusätzlich haben wir die Kommission gebeten, dass sie Maßnahmen und Vorschläge auf Basis der Erkenntnisse, die sie erreicht – also Schlussfolgerungen –, formuliert, um auch für die Zukunft Abhilfe zu schaffen.“[2441]

cc) Frage der schriftlichen Fixierung des Auftrags

In einigen Zeugenvernehmungen ist thematisiert worden, ob der Auftrag der Kommission zu Beginn der Arbeit oder später vor Veröffentlichung des Berichts irgendwo schriftlich fixiert wurde. So hat der Zeuge *Redmann* ausgeführt:

„Also, an mich ist weder mündlich noch eben in schriftlicher Form der Auftrag der Untersuchungskommission herangetragen worden; hielt ich aber auch, ehrlich gesagt, nicht für notwendig. Die Untersuchungskommission ist vom Herrn Bundesminister initiiert worden; Vorsitzender ist der Herr Staatssekretär. Insofern gehe ich davon aus, dass der Vorsitzende unterrichtet ist über die Ziele der Untersuchungskommission.“[2442]

[2440] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 95.

[2441] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 69.

[2442] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 146.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Dr. Albrecht* äußerte sich dahin gehend, dass der Auftrag überhaupt nicht verschriftlicht worden sei, er aber festgelegt gewesen sei und die Niederlegung des Auftrags im Bericht der Kommission dem entspreche, wie die Kommission ihren Auftrag verstanden habe, und zwar *„von Anfang an“*.[2443]

Allerdings findet sich in den vom Ausschuss beigezogenen Akten eine Zusammenfassung zum aktuellen Stand der Arbeiten der Untersuchungskommission vom 12. Dezember 2015, in der unter anderem die Aufgaben der Untersuchungskommission bei ihrer Einsetzung sowie die Untersuchungsgegenstände im Detail schriftlich festgehalten sind.[2444]

Der zeitliche Umfang der Untersuchungen ist dem Zeugen *Redmann* zufolge nie thematisiert worden, es gebe keine zeitliche Limitierung.[2445]

d) Untersuchungsumfang

aa) Überprüfte Fahrzeuge

Dem Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ liegen 56 Messungen an 53 Dieselfahrzeugmodellen der Emissionsklassen Euro 5 und Euro 6 zugrunde.[2446] Die drei Messungen, die die Zahl der getesteten Fahrzeugmodelle übersteigen, hat der Zeuge *Wummel* in seiner Vernehmung damit erklärt, dass *„der Jeep, der BMW 216 und ein Peugeot“* zweimal vermessen worden seien, weil es nach Auffassung des KBA bei der ersten Messung Unklarheiten gegeben habe.[2447]

Getestet wurden 51 Pkw der Kategorie M1[2448] und fünf leichte Nutzfahrzeuge der Kategorie N1[2449]. 24 Fahrzeuge fallen unter die Abgasnorm Euro 5, 32 Fahrzeuge unter die Abgasnorm Euro 6.[2450]

bb) Fahrzeugauswahl

In den Zeugenvernehmungen ist die Frage thematisiert worden, auf welcher Grundlage die Fahrzeugauswahl für die Felduntersuchung des KBA stattgefunden hat.

Der Zeuge *Redmann* hat – wie auch der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister*[2451] – insoweit darauf hingewiesen, an der Fahrzeugauswahl selbst nicht beteiligt gewesen zu sein. Kriterium bei der Auswahl sei jedoch eine *„möglichst große Marktabdeckung“* gewesen, weshalb deutsche und ausländische Hersteller überprüft worden seien. Außerdem seien auch Fahrzeugtypen auf konkrete Hinweise von Dritten, wie der Deutschen Umwelthilfe, hin ausgewählt worden.[2452] Der Zeuge *Zielke* hat erklärt, man habe sich *„rund 70 Prozent“* des Marktes angeschaut.[2453] Der Zeuge *Odenwald* hat von *„fast 80 Prozent des deutschen Dieselmarktes“* gesprochen.[2454]

Der Zeuge *Dobrindt* hat hierzu erklärt:

> *„Mir war wichtig, dass wir eine breite Palette - das heißt, die Fahrzeuge, die gängig sind in Europa - einer Untersuchung zuführen. Ich habe keine Auswahl getroffen, sondern es geht nur um die Vorgabe, dass wir möglichst eine Breite erreichen, sodass ein Großteil der im Markt befindlichen Fahrzeuge dann entsprechend auch untersucht wird. Die Fahrzeugauswahl selber*

[2443] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 27.

[2444] MAT A KBA-2-1, Ordner A118; 7.1, Bl. 57 ff.

[2445] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 132.

[2446] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2447] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 146.

[2448] Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit höchstens acht Sitzplätzen außer dem Fahrersitz (umgangssprachlich Automobile und Wohnmobile).

[2449] Fahrzeuge zur Güterbeförderung mit einer zulässigen Gesamtmasse bis zu 3,5 Tonnen.

[2450] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 14.

[2451] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 108.

[2452] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 115.

[2453] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 54.

[2454] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 95.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ist von der Untersuchungskommission vorgenommen worden. Ich habe keine Kenntnisse darüber, nach welchen Kriterien diese Auswahl stattgefunden hat, außer denen, die ich Ihnen genannt habe: Fahrzeuge, die möglichst breit im Markt vorhanden sind. Dazu kam dann, zumindest zu einem späteren Zeitpunkt, auch das Kriterium: Hinweise, die gegeben worden sind. Das betrifft zumindest die Frage Fiat, und das betrifft dann auch noch mal im Nachgang die Fahrzeuge Opel, die aufgrund von Hinweisen dann einer weiteren Untersuchung in der Kommission zugeführt worden sind.“[2455]

Der Zeuge *Zinke* hat Folgendes dazu ausgeführt:

„Wir führen ja auch das Zentrale Fahrzeugregister und haben eine Abteilung Statistik. Wir kennen die Verteilung von Fahrzeugen bestimmter Antriebsarten und haben dort - nicht unbedingt statistisch repräsentativ, aber doch zumindest anhand der Marktgegebenheiten - die Auswahl der Fahrzeuge vorgenommen.“[2456]

Zum Zustand der ausgewählten Fahrzeuge hat er erklärt:

„Richtig ist, dass wir im Rahmen der Untersuchungskommission Fahrzeuge aus dem Verleihmarkt entnommen haben, die relativ geringere Fahrleistungen hatten, was manchmal nicht ganz einfach war, weil es zum Teil ältere Fahrzeuge waren. Das ist auch eine der Schwierigkeiten, wenn man solche Dinge macht. Finde mal ein Fahrzeug, das schon seit sechs, acht Jahren auf dem Markt ist, und das soll dann auch noch geringe Laufleistung haben. Das ist eine Herausforderung. Das bedeutet aber bitte - - Das war das Vorgehen, was wir seinerzeit genommen [sic!] haben, um möglichst taugliche Fahrzeuge zu finden, die nicht schon irgendwelche anderen Defekte hatten, die dann auf das Emissionsverhalten durchschlagen würden. Das war die Untersuchung UK.“[2457]

Außerdem hat der Zeuge konkret auf die Einbeziehung von Fahrzeugen des VW-Konzerns der Abgasnorm Euro 6 Bezug genommen:

„Wir haben natürlich nicht nur nach hinten gucken wollen nach dem Motto ‚Wo ist welcher Schaden aufgetreten?‘, sondern womöglich befinden wir uns derzeit noch in Produktionsphasen, wo diese Manipulationssoftware sich in perpetuierter Form zeigt. Deswegen haben wir wegen der hohen Virulenz sehr schnell auch EA288-Fahrzeuge mit in die Prüfungen hineingenommen.“[2458]

Der Zeuge *Odenwald* hat erklärt, eine Einflussnahme der Hersteller auf die ausgewählten Fahrzeuge sei ausgeschlossen gewesen. Die Fahrzeuge seien bei einem Händler oder Vermieter gekauft bzw. gemietet worden. Bei VW seien zudem Fahrzeuge direkt aus dem Werk unter Aufsicht des KBA entnommen worden.[2459]

Ebenso hat sich der Zeuge *Zinke* geäußert:

„Wir haben die Fahrzeuge, so wir sie nicht von Vermietfirmen uns gekauft bzw. gemietet haben - - Bei Fahrzeugentnahmen waren wir selbst vor Ort und haben selbst festgelegt, welche Fahrzeuge entnommen werden aus der Produktion, um dann einem Test zugeführt zu werden.“[2460]

Er hat ergänzt:

„Also, wir hatten da sehr, sehr eng eigentlich unser Auge drauf, um ein wirklich nicht von irgendeinem Hersteller beeinflussbares Verfahren zu garantieren.“[2461]

[2455] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 85 f.

[2456] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 99.

[2457] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 121.

[2458] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 118.

[2459] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 97.

[2460] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 104.

[2461] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 104.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

e) Testverfahren

aa) Prüfzyklen

Maximal war laut dem im Abschlussbericht der Untersuchungskommission wiedergegebenen Untersuchungsprogramm ein Fahrzeug acht verschiedenen Prüfzyklen zu unterziehen - drei auf dem Rollenprüfstand und fünf auf der Straße mittels portabler Emissionsmessgeräte (PEMS). Ausgangspunkt der Messungen war der Test des Fahrzeugs im „NEFZ kalt“, dem derzeit geltenden Prüfzyklus im europäischen Typgenehmigungsverfahren[2462].

Aufbauend auf dem Test „NEFZ kalt“ wurden sechs variierte NEFZ-Tests entworfen:

- „NEFZ warm“ (Prüfung direkt nach „NEFZ kalt“ ohne Vorkonditionierung)
- NEFZ bei 10 °C Umgebungstemperatur (ohne Vorkonditionierung)
- „NEFZ Straße“ (Fahren des Geschwindigkeit-Zeit-Profils des NEFZ auf der Straße ohne Vorkonditionierung)
- „NEFZ Back“ (Fahren beider Teilzyklen des NEFZ in umgekehrter Reihenfolge auf der Straße ohne Vorkonditionierung)
- „NEFZ +10 %“ (Fahren des Zeitprofils des NEFZ mit um 10 Prozent erhöhten Geschwindigkeiten auf der Straße ohne Vorkonditionierung)
- „NEFZ -10 %“ (Fahren des Zeitprofils des NEFZ mit um 10 Prozent verminderten Geschwindigkeiten auf der Straße ohne Vorkonditionierung).[2463]

Außerdem wurde ein Test durchgeführt, dessen Fahrprofil dem RDE-Prüfverfahren in Form des Vorschlags der Europäischen Kommission im TCMV am 19. Mai 2015 entsprach.[2464]

bb) Entwurf des Testverfahrens; Zielorientierung

Das Motiv hinter den von der Untersuchungskommission angewendeten, vom NEFZ abweichenden Testverfahren war laut dem Zeugen *Wummel*, die Fahrzeuge mit eingebauter Zykluserkennung *„auszutricksen“*.[2465]

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* schätzte die variierten Tests als sinnvoll im Hinblick auf die Feststellung einer Prüfstanderkennung ein.[2466] Der Vorschlag zu den einzelnen variierten Prüfzyklen sei seines Wissens vom KBA gekommen.[2467] Der RDE-Test mit den PEMS-Geräten sei *„nachgezogen“* worden,

> *„um einfach mal so ein Gefühl dafür zu bekommen: Wie ist die Zukunft auch schon vorbereitet?“*[2468]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat in seiner Vernehmung ausgeführt, dass seiner Ansicht nach für unbekannte Zykluserkennungen kein Testverfahren zur Detektion entworfen werden könne:

> *„Rechtliche Veranlassung bestand bei den Zykluserkennungen bis zum Bekanntwerden des VW-Falles nicht, und die technische Möglichkeit war überhaupt erst dann entstanden, als das KBA ein Verfahren entwickelt hat – wohlgemerkt aufgrund der Kenntnis über den Ablauf der Zykluserkennung –, um eine solche Zykluserkennung ohne Mitwirkung des Herstellers überhaupt erkennen zu können. Beides brauchen Sie. Sie müssen erstens mal sagen: Ich muss danach suchen. – Und zweitens müssen Sie überhaupt irgendein Instrument haben, mit dem Sie annehmen, so etwas auch finden zu können. Beides war erst nach dem VW-Fall gegeben.“*[2469]

[2462] Siehe B. II. 4.

[2463] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 15-17.

[2464] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 17.

[2465] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 141.

[2466] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 127 f.

[2467] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 127.

[2468] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 128.

[2469] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 39.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Mit seinem selbst entworfenen Testverfahren habe das KBA den anderen europäischen Typgenehmigungsbehörden ein Beispiel gegeben, wie man einer Zykluserkennung wie der von VW verwendeten auf die Spur kommen könne.[2470]

cc) Zulässigkeit der Prüfung in variierten Testverfahren

(1) Zulässigkeit vor Aufdeckung der VW-Manipulationen[2471]

Im Mai 2016 richtete die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Kleine Anfrage mit dem Titel *„Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission Volkswagen“* an die Bundesregierung.[2472] Inhaltlich ging es um die Berechtigung des KBA, sog. variierte Verfahren, also vom NEFZ abweichende Tests, durchzuführen, um unzulässige Abschalteinrichtungen zu entdecken. Die Antwort der Bundesregierung auf die Frage lautete:

> *„Dem Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) ist es im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens nicht möglich, variierende Tests durchzuführen.“*[2473]

Diese Antwort bestätigte der Präsident des KBA, Herr *Zinke*, in einer Befragung vor dem Verkehrsausschuss:

> *„Unsere Möglichkeit ist aber tatsächlich im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens die Begrenzung auf die dort festgelegten Prüfzyklen und das ist nun mal der NEFZ auf dem Rollenprüfstand. Die Handlungsweise einer Behörde, die eben streng an Gesetz und Recht gebunden ist, beinhaltet, dass man sich den Prüfregulatorien, wie sie sich in den technischen Vorschriften abbilden, sehr genau widmet und nachvollzieht.“*[2474]

Auch der Untersuchungsausschuss ist in seinen Zeugenvernehmungen der Frage nachgegangen, ob das KBA vor Aufdeckung der VW-Manipulationen berechtigt gewesen wäre, im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens bzw. konkret zur Entdeckung unzulässiger Abschalteinrichtungen einen anderen Prüfzyklus als den „NEFZ kalt“ anzuwenden, so wie es dann in der Felduntersuchung im Rahmen der Arbeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“ geschehen ist.

Der Zeuge *Zinke* hat die Frage, ob das KBA vor Aufdeckung der VW-Manipulationen der Ansicht war, zum Zwecke der Entdeckung von Abschalteinrichtungen anders als mittels NEFZ auf dem Rollenprüfstand prüfen zu dürfen, folgendermaßen beantwortet:

> *„Lassen Sie mich die Frage so beantworten: Nein; denn der NEFZ ist der einzig verbindliche Maßstab, sozusagen die Messlatte dessen, was gelten darf und gelten kann. Andererseits: Ja, hätten wir Anlass im Sinne von Indizien gehabt – und seien es auch nur Anfangsindizien –, dass vielleicht, womöglich etwas nicht ganz vorschriftenkonform gelaufen sein könnte, hätten wir in jedem Fall auch rechtlich die Möglichkeit gehabt, ergänzende Prüfungen vorzunehmen. Aber verbindlich ist, dass der NEFZ – noch mal – sowohl im Typgenehmigungsverfahren das einzig zulässige Prüfverfahren ist und auch die dort geregelten Bedingungen das einzig zulässige Mittel im Rahmen der CoP-P-Messungen sind. Das heißt, die Vorschriften geben einem - mit ‚einem‘ meine ich jegliche europäische Typgenehmigungsbehörde – gar nicht den Rahmen und die Möglichkeit, mittels – ich nenne sie mal – standardisierter Prüfmethoden weitere Prüfungen vorzunehmen, die irgendwie belastbar wären.“*[2475]

[2470] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 36.

[2471] Siehe zu dieser Thematik auch den Abschnitt zur Prüftätigkeit des KBA bis 2015 und die dort aufgeführten Zeugenaussagen zur Berechtigung des KBA zu variierten Prüfverfahren, F. III. 1.

[2472] BT-Drs. 18/8445 - Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission ‚Volkswagen‘“; Antwort auf BT-Drs. 18/8794.

[2473] MAT A BMUB-2-1, Ordner 9, Bl. 185.

[2474] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 28, Bl. 14.

[2475] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 110.

Der Zeuge *Odenwald* hat in seinem Eingangsstatement erklärt, dass nur das geprüft werden dürfe, was gesetzlich vorgeschrieben sei.[2476] Konkreter führt er aus:

> *„Weder die Technischen Dienste noch die Genehmigungsbehörde hätten ohne einen konkreten Anhaltspunkt die Befugnis gehabt, zeit- und kostenintensive, technisch anspruchsvolle Überprüfungen ohne eine gesetzliche Grundlage durchzuführen.“*[2477]

Und weiter:

> *„Es gab aber, wie gesagt, keine Hinweise auf die Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen. Ohne solche Hinweise gab es keine Veranlassung und keine Rechtfertigung für eingehende Überprüfungen.“*[2478]

Er hat ausdrücklich betont, dass die Beschränkung auf den NEFZ auch für CoP- und ISC-Prüfungen gelte.[2479]

Der Zeuge *Zielke* hat ausgeführt, dass das KBA dem Legalitätsprinzip unterliege und damit im Typgenehmigungsverfahren grundsätzlich den in den Vorschriften festgeschriebenen Fahrzyklus verwenden müsse, auch wenn in der Fachwelt bekannt sei, dass der NEFZ nicht das reale Fahrverhalten auf der Straße widerspiegele.[2480]

Auch der Zeuge *Dobrindt* hat in seiner Vernehmung bestätigt, dass das KBA nur im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben prüfen dürfe:

> *„Also, meiner Kenntnis nach kommt das KBA seinen Aufgaben nach. Das KBA hat im Rahmen ja auch seiner Prüfungen, die es durchführen muss, in der Vergangenheit auch die Zulassungen entsprechend geprüft. Diese Zulassungsprüfung kann ja nur im Rahmen auch der gesetzlichen Vorgaben erfolgen. Falls die Frage dahin gehen soll, warum man nicht außerhalb der Rollenprüfung des NEFZ Prüfungen vorgenommen hat, ist ja eindeutig auch entsprechend nachgewiesen, dass die Aufgabe des KBA sich nur in diesem Rahmen aufhalten kann, das heißt, nach gesetzlichen Vorgaben entsprechende Prüfungen auch durchzuführen.“*[2481]

Weiter hat der Zeuge ausgeführt:

> *„Der NEFZ ist die rechtliche Grundlage. Und ich habe auch vorhin erklärt: Logischerweise ist auch eine Behörde wie das KBA an seine rechtlichen Vorgaben gebunden. Deswegen muss das KBA zur Typzulassung sich auch an den NEFZ halten. Das ist folgerichtig.“*[2482]

Ferner hat der Zeuge *Dobrindt* in seiner Vernehmung aus einem Gutachten des Wissenschaftlichen Diensts des Bundestages zitiert:

> *„Im Ergebnis lässt sich die Frage, welche Bedeutung dem NEFZ für die Tätigkeit des KBA zukommt, dahingehend beantworten, dass die dargestellten europarechtlichen Vorgaben allein den NEFZ als maßgeblichen Fahr- und Prüfzyklus vorschreiben, mit dem die Einhaltung der einschlägigen emissionsrechtlichen Vorgaben im Verfahren zur Erteilung einer EG- Typgenehmigung für die entsprechenden Kfz durch das KBA als zuständige Behörde zu prüfen ist.“*[2483]

Der Zeuge *Liebhart* vom KBA hat auf die Frage, welcher Jurist im KBA mit der Frage befasst gewesen sei, ob das KBA Fahrzeuge in einem anderen Zyklus als dem NEFZ prüfen dürfe, erklärt, dass es in der Abteilung „Fahrzeugtechnik“ des KBA keine Juristen gebe und er glaube, dass sich kein Jurist mit dieser Frage beschäftigt habe.[2484]

[2476] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 93.

[2477] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 94.

[2478] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 101.

[2479] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 94.

[2480] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 55.

[2481] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 80.

[2482] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 83.

[2483] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 122.

[2484] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 65.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(2) Zulässigkeit nach Aufdeckung der VW-Manipulationen

Zur Frage, weshalb das KBA nach Aufdeckung der VW-Manipulationen berechtigt gewesen sei, vom gesetzlich vorgegebenen „NEFZ kalt“ abzuweichen und mittels variierter Testverfahren zu prüfen, und auf welcher Rechtsgrundlage dies geschah, hat der Zeuge *Zinke* Folgendes erklärt:

> *„Der Unterschied war der, dass wir hier zumindest bei einem Hersteller nicht nur Indizien hatten, sondern einen eindeutig von uns als unzulässig erachteten Tatbestand haben und hier auf der Basis des Amtsermittlungsgrundsatzes Prüfungen durchgeführt haben, inwiefern hier von diesem – ich nenne es mal – Phänomen auch andere Hersteller betroffen sein würden.“*[2485]

Der Zeuge *Zielke* hat betont, dass es bei Bestehen eines begründeten Verdachts auf ein nicht genehmigungsfähiges Fahrzeug natürlich die Möglichkeit gemäß Verwaltungsverfahrensgesetz gebe, einen anderen Test als den NEFZ zu fahren. Der § 26[2486] sei *„da sehr, sehr hilfreich“*. Weil nach Aufdeckung der VW-Manipulationen ein begründeter Anfangsverdacht bestanden habe, dürften jetzt variierte Tests durchgeführt werden.

Die Rechtsgrundlage hierfür ist im weiteren Gang der Vernehmung nochmals hinterfragt worden. Dabei ist dem Zeugen ein in den Akten befindlicher Antwortentwurf der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/8445 vom 10. Mai 2016 vorgehalten worden. In diesem heißt es, dass es für die Durchführung einer Felduntersuchung an einer Rechtsgrundlage fehle. Die Untersuchungen nach dem Bekanntwerden der Manipulationen seien auf dem Erlasswege angewiesen worden. Der Zeuge *Zielke* hat gegenüber dem Ausschuss die fehlende Rechtsgrundlage bestätigt und betont, dass das KBA, *„das, was es macht, freiwillig“* tue.[2487] Im Weiteren hat er klargestellt:

> *„Das, was wir jetzt gemacht haben und dann in dem Bericht niedergelegt haben, ist klassisch nicht eine Felduntersuchung im Sinne Ihres Ausschusses. Das ist Ausfluss des Verwaltungsverfahrensgesetzes, weil wir einen begründeten Verdacht hatten und dem auch nachgehen wollten und zumindest auch für die, die in Deutschland eine Typgenehmigung beantragt haben, auch zwingend auf Basis des § 24 konnten.“*[2488]

[2485] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 110 f.

[2486] Verwaltungsverfahrensgesetz § 26 Beweismittel:

(1) Die Behörde bedient sich der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält. Sie kann insbesondere

1. Auskünfte jeder Art einholen,

2. Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder die schriftliche oder elektronische Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einholen,

3. Urkunden und Akten beiziehen,

4. den Augenschein einnehmen.

(2) Die Beteiligten sollen bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken. Sie sollen insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben. Eine weitergehende Pflicht, bei der Ermittlung des Sachverhalts mitzuwirken, insbesondere eine Pflicht zum persönlichen Erscheinen oder zur Aussage, besteht nur, soweit sie durch Rechtsvorschrift besonders vorgesehen ist.

(3) Für Zeugen und Sachverständige besteht eine Pflicht zur Aussage oder zur Erstattung von Gutachten, wenn sie durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist. Falls die Behörde Zeugen und Sachverständige herangezogen hat, erhalten sie auf Antrag in entsprechender Anwendung des Justizvergütungs- und -entschädigungsgesetzes eine Entschädigung oder Vergütung.

[2487] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 71.

[2488] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 72.

Verwaltungsverfahrensgesetz § 24 Untersuchungsgrundsatz:

(1) Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden. Setzt die Behörde automatische Einrichtungen zum Erlass von Verwaltungsakten ein, muss sie für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen, die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden.

(2) Die Behörde hat alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch die für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen.

(3) Die Behörde darf die Entgegennahme von Erklärungen oder Anträgen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen, nicht deshalb verweigern, weil sie die Erklärung oder den Antrag in der Sache für unzulässig oder unbegründet hält.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Dr. Albrecht* ist gefragt worden, welchen Anfangsverdachts es bedürfe, um eine Amtsermittlungspflicht auszulösen, die dann zur Durchführung von vom „NEFZ kalt“ abweichenden Tests berechtige. Er hat hierzu ausgeführt:

> *„Einen feststehenden Satz, ab wann welche Prüfung vorzunehmen ist, gibt es nicht; das bleibt pflichtgemäßes Ermessen. Aber wenn ein Verdacht besteht, dann sollte man dem jedenfalls auch nachgehen. Und das haben wir auch veranlasst im Falle des Verdachtes des Vorhandenseins von Zykluserkennungen bei VW und anderen Herstellern.“*[2489]

Der Zeuge *Dobrindt* hat zu dieser Thematik Folgendes ausgeführt:

> *„Die Vorwürfe, die es im Bereich Volkswagen dann ja konkret gegeben hat, haben natürlich eine andere Herangehensweise möglich gemacht. Aber es wurde auch zu diesem Zeitpunkt zum ersten Mal klar, dass es illegale Abschalteinrichtungen gibt, und daraufhin haben wir auch Messprozeduren anpassen können. Solange es diese Erkenntnis nicht gab, dass diese illegalen Abschalteinrichtungen verbaut sind, gab es logischerweise auch dazu keine Maßnahmen, sie zu detektieren.“*[2490]

Auf die Frage nach der Rechtsgrundlage für variierte Tests durch das KBA hat er keine konkrete Norm angeführt, sondern erklärt:

> *„Als der Betrug oder die Manipulation erkennbar wurde, war der Auftrag der Untersuchungskommission, zu prüfen ob eine gleiche Manipulation auch woanders stattfindet. Und diese Art der Manipulation kann man dann nur detektieren, indem man auch Messprozeduren entwickelt, die genau darauf schauen. Diese Messprozeduren wurden entwickelt. Das heißt, schlichtweg hat sich die Notwendigkeit ergeben, nachzuvollziehen, ob andere - - ob gleiche Manipulationen bei anderen Fahrzeugen auch stattfinden.“*[2491]

dd) In Zeugenvernehmungen thematisierte Prüfzyklen

(1) Umstellung von Straßenmessungen auf Rollenprüfstandmessungen?

Fünf der acht im Rahmen der Felduntersuchung angewandten Prüfzyklen sollten laut dem Bericht der Kommission mittels PEMS-Geräten gemessen werden.[2492] In den vom Ausschuss beigezogenen Akten findet sich allerdings ein Protokoll der 22. Leitungsbesprechung des KBA am 2. Dezember 2015, wonach die Straßenmessung durch das KBA auf Rollenprüfstände umgestellt wurde. Zur Begründung führte das KBA an, die

> *„Überprüfung weiterer Fahrzeuge verschiedener Marken im Feld kommt witterungsbedingt nur schleppend voran“.*[2493]

Dass aufgrund der Witterungsbedingungen bisher keine Messungen mit PEMS auf der Straße durchgeführt werden konnten, hatte das BMWi im Februar 2016 laut einer E-Mail des Zeugen *Redmann* (BMVI) als nicht nachvollziehbar bezeichnet. Das BMWi habe mitgeteilt:

> *„PEMS-Tests müssen grundsätzlich auch im Winter funktionieren, erst recht, bei den in Deutschland vorherrschenden milden Temperaturen.“*[2494]

Im Bericht der Kommission wird nicht darüber informiert, ob Straßenmessungen durch Rollenprüfstandmessungen ersetzt wurden. Bei Durchsicht der Messergebnisse der einzelnen Fahrzeugmodelle findet sich über den variierten Tests „NEFZ Straße“, „NEFZ Back“, „NEFZ +10 %“ und „NEFZ -10 %“ sowie bei der RDE-Fahrt

---

[2489] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 36.

[2490] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 83.

[2491] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 101.

[2492] Vgl. Bericht der Untersuchungskommission “Volkswagen”, S. 15 ff.

[2493] MAT A KBA 2-1, Ordner A115; 6, Bl. 240.

[2494] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-3, Ordner 23, Bl. 157 (158).

bei allen Fahrzeugmodellen die Angabe, dass die Werte mittels PEMS-Gerät ermittelt worden seien. Beim Fahrzeugmodell „Opel Zafira 1.6 l Euro 6“ fehlt jedoch die RDE-Fahrt.[2495]

Dem Zeugen *Wummel* ist in seiner Vernehmung das oben zitierte Leitungsprotokoll vorgehalten worden. Er hat darauf hingewiesen, dass es mit PEMS-Geräten bei hoher Luftfeuchtigkeit und Temperaturen nahe 0 °C nicht mehr möglich sei, seriöse Messungen durchzuführen. Er gehe jedoch davon aus, dass man bei allen untersuchten Fahrzeugen PEMS-Straßenmessungen durchgeführt und diese ggf. nachgeholt habe.[2496]

(2) Fehlender variierter NEFZ-Test bei 10 °C Umgebungstemperatur

In der Beschreibung des „NEFZ 10 °C“-Tests im Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ heißt es:

> *„Dieser Prüfzyklus sollte aufzeigen, ob eine unerlaubte Reduzierung der Emissionsminderungsmaßnahmen in Abhängigkeit von der Umgebungstemperatur angewendet wird.“*[2497]

Bei der Durchsicht der im Bericht der Untersuchungskommission dargestellten Messergebnisse zeigt sich, dass bei zwölf der 53 getesteten Fahrzeugmodelle auf den variierten NEFZ-Test bei 10 °C Umgebungstemperatur verzichtet wurde. Betroffen sind die Modelle:

- Audi A3 2.0 l Euro 6 EA 288[2498]
- Audi A6 V6 3.0 l Euro 6[2499]
- BMW 320 2.0 l Euro 5[2500]
- Ford Focus 2.0 l Euro 5[2501]
- Mercedes C 220 Bluetec 2.1 l Euro 6[2502]
- Mitsubishi ASX 2.3 l Euro 5[2503]
- Opel Astra 2.0 l Euro 5[2504]
- Smart fortwo 0.8 l Euro 5[2505]
- VW Golf VII 2.0 l Euro 6 EA 288[2506]
- VW Passat 2.0 l Euro 6 EA 288[2507]
- VW Sportsvan 2.0 l Euro 6 EA 288[2508]
- VW Beetle 2.0 l EA 189 Euro 5[2509]

Elf dieser Modelle wurden von der Untersuchungskommission in Gruppe I eingeordnet, die Gruppe, bei der die Kommission keine Zweifel an der Zulässigkeit der verwendeten Emissionsstrategie hatte. Ein Modell – der VW Beetle 2.0 l EA 189 Euro 5 – wurde in Gruppe III einsortiert, da bei diesem Modell nach Auffassung der Kommission feststand, dass eine unzulässige Abschalteinrichtung, die auf einer Zykluserkennung basiert, verbaut

---

[2495] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 101.
[2496] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 149 f.
[2497] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 16.
[2498] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 16.
[2499] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 24.
[2500] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 26.
[2501] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 34.
[2502] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 42.
[2503] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 48.
[2504] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 50.
[2505] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 54.
[2506] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 62.
[2507] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 63.
[2508] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 64.
[2509] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 114.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ist. Kein Modell findet sich in Gruppe II, der Gruppe, in welche Fahrzeuge insbesondere wegen auffälliger Thermofenster, an deren Zulässigkeit die Kommission Zweifel hatte, eingeordnet wurden.[2510]

Bei der allgemeinen Erläuterung des Prüfzyklus „NEFZ 10 °C“ findet sich im Bericht die Bemerkung:

> *„Dieser Test wurde erst aufgrund der Erfahrungen während der laufenden Messkampagne mit aufgenommen.“*[2511]

In seinen Zeugenvernehmungen hat der Ausschuss die Frage aufgeworfen, weshalb der Prüfzyklus „NEFZ 10 °C“ nicht bei allen Fahrzeugmodellen durchgeführt bzw. nachgeholt wurde. Laut einem Medienbericht hatte das *Joint Research Centre* (JRC) der Europäischen Kommission bei einem Test zum Ausstoß von Stickoxid beim Fahrzeugmodell Audi A3 2.0 l Euro EA 288[2512] im August 2016 zwei Indizien gefunden, die auf ein Abschalten der Abgasreinigung hingedeutet haben sollen. Gerade beim NEFZ-Test bei 10 °C habe der Audi A3 hiernach den NOx-Grenzwert deutlich überschritten.[2513] Der vom Ausschuss ebenfalls vernommene Zeuge *Dr. Friedrich* hat hinsichtlich dieser Thematik Folgendes ausgeführt:

> *„Und natürlich, wenn ich einen Test habe, wo ein Warmtest – ich habe das eben schon erwähnt – höhere CO_2-Emissionen verursacht als ein Kalttest, dann ist eindeutig der Verdacht da, dass hier Cycle-Erkennung da ist.“*[2514]

Der Zeuge *Zinke* hat dazu erklärt, dieser Prüfzyklus sei zwar nicht von Anfang an, aber relativ schnell hinzugefügt worden und nach seiner Erinnerung habe nur ein Fahrzeug den 10-Grad-Test nicht durchlaufen, wobei dieses Fahrzeug sonst unauffällig gewesen sei.[2515]

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat hierzu erklärt, die Messungen des „NEFZ 10 °C“ seien in der Zeit vor Weihnachten durchgeführt worden und dort habe es *„manchmal einfach zu hohe Temperaturen“* gegeben.[2516] Er sagte wörtlich:

> *„Das sind Straßenmessungen, und da hängen Sie an den Umgebungstemperaturen. […] Das waren Machbarkeitsentscheidungen.“*[2517]

Nach dem Bericht der Untersuchungskommission handelt es sich beim „NEFZ 10 °C“ jedoch um einen Test auf dem Rollenprüfstand, für den die Außentemperaturen keine Rolle spielen sollten.[2518]

Dass der Test nicht nachgeholt wurde, hat der Zeuge *Zielke* gegenüber dem Ausschuss einerseits mit mangelnden Kapazitäten, andererseits mit Zeitdruck bei der Veröffentlichung des Berichts begründet.[2519] Zu dem in den Medien dargestellten Sachverhalt der vom JRC festgestellten Überschreitung der NOx-Werte beim Audi A3 hat der Zeuge ausgeführt, dass das BMVI eine Überprüfung des Audi A3 durch das KBA veranlasst habe.[2520] Das KBA habe Messungen durch den TÜV Pfalz durchführen lassen, wobei *„durchgehend unproblematische Werte unterhalb der unzulässigen Emissionsgrenzwerte“* erzielt worden seien. Sein Fazit:

> *„Der Audi A3 ist in Ordnung.“*[2521]

[2510] Siehe zur Einteilung der überprüften Fahrzeugmodelle in die einzelnen Gruppen den Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 18 sowie ausführlich im Abschnitt Ergebnis der Untersuchungen bei der Darstellung der Ergebnisse – Bildung von Zonen und Gruppen g).

[2511] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 16.

[2512] Siehe zu diesem Modell im Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 20.

[2513] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 78 f.

[2514] *Dr. Friedrich*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 98.

[2515] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 103 f.

[2516] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 114.

[2517] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 115.

[2518] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 16.

[2519] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 79.

[2520] Siehe allgemein zur Reaktion der Untersuchungskommission auf Medienberichte mit Abweichungen zu Messungen des KBA in der Felduntersuchung den Abschnitt zur Berücksichtigung von Medienberichten f). gg).

[2521] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 79.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Odenwald* hat die Ausführungen des Zeugen *Zielke* zum Audi A3 mit seinen vermeintlich auffälligen Emissionswerten bestätigt.[2522] Er hat darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission das KBA mit Schreiben vom 23. Dezember 2016 darüber informiert habe, dass die Messungen des JRC am Audi A3 noch einmal überprüft und korrigiert hätten werden müssen.[2523]

Der Zeuge *Dr. Krasenbrink* vom JRC hat in seiner Vernehmung zu den Messungen am Audi A3 ausgeführt, dass es in der ersten Datensammlung einen Fehler bei der Datenauswertung gegeben habe. Während der erste Messwert mit dem vom KBA ermittelten Mittelwert in der Felduntersuchung übereingestimmt habe, habe der zweite Messwert sehr hoch und sehr weit außerhalb des akzeptablen Bereichs gelegen. Dieser zweite Messwert sei fehlerhaft ermittelt worden, wie sich herausgestellt habe. Tatsächlich würden die vom JRC ermittelten Werte

> *„wunderbar mit dem übereinstimmen, was auch beim Kraftfahrt-Bundesamt gemessen worden ist.“*[2524]

f) Gang der Untersuchung

aa) Sitzungen

Am 22. September 2015 fand laut Aussage des Zeugen *Dobrindt*[2525] und den Angaben auf der Website des BMVI[2526] die erste Sitzung der Untersuchungskommission „Volkswagen“ statt.

Bis zur Veröffentlichung des Berichts der Untersuchungskommission am 22. April 2016 tagte die Kommission 53mal.[2527] Nach Aussage des Zeugen *Dobrindt* fanden bis zu seiner Vernehmung am 16. Februar 2017 insgesamt 70 Sitzungen statt.[2528]

Laut Bericht der Kommission wurden zu den Sitzungen neben VW auch weitere Automobilhersteller sowie Zulieferer, Verbände und Organisationen dazu gebeten und es fanden Gespräche mit der EPA sowie anderen EU-Mitgliedstaaten statt.[2529]

Gemäß einem Entwurf für den Bericht der Kommission war VW durch unterschiedliche Mitarbeiter in den Sitzungen vertreten, in der Regel unter Leitung des Markenvorstands.[2530] Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat in seiner Vernehmung erklärt, es habe von Seiten des Volkswagen-Konzerns nie den Wunsch gegeben, Protokolle der Sitzungen der Kommission, an denen VW teilgenommen hatte, abzustimmen. Die angefertigten Protokolle seien mit VW auch nicht diskutiert worden.[2531]

Laut dem Zeugen *Odenwald* habe es auch eine Sitzung mit dem VDA gegeben, wobei er sich an nähere Details nicht mehr erinnern konnte.[2532]

(1) Gespräche mit Automobilherstellern

Der Zeuge *Odenwald* hat in seinem Eingangsstatement gegenüber dem Ausschuss erklärt, dass die Zusammenarbeit mit Herstellern *„ein Muss“* gewesen sei. Man habe schnell und belastbar zu Ergebnissen kommen wollen

---

[2522] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 100.

[2523] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 100.

[2524] *Dr. Krasenbrink*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 23 f.

[2525] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 85.

[2526] Siehe Internetnachweis:

https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/abgas-thematik.html, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2527] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2528] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 71.

[2529] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2530] MAT A KBA 2-1, Ordner A117; 7, Bl. 75.

[2531] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 48.

[2532] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 123.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und ein klares Bild über die Situation in Deutschland gebraucht.[2533] Die Notwendigkeit von Herstellergesprächen hat er auch anhand eines Beispiels erläutert:

> *„Eine Bewertung, ob es sich um unzulässige Abschalteinrichtungen handelt oder nicht, ist ohne eine Erörterung des Sachverhalts mit dem Hersteller unmöglich. Das betrifft beispielsweise das sogenannte Ausrampen der Abgasrückführungsmenge.“*[2534]

Herstellerauswahl

Der Zeuge *Wummel* hat dem Ausschuss berichtet, man habe nicht mit allen Herstellern gesprochen, sondern man habe sich die Höhe der gemessenen Werte in den acht von der Kommission angewendeten Fahrzyklen angesehen:

> *„Und wenn eine Größenordnung von ungefähr dem dreifachen Grenzwert erreicht - - überschritten wurde, dann haben wir mit den betreffenden Herstellern gesprochen, um eine Vorauswahl zu bilden: Wo gibt es verdächtige Dinge?“*[2535]

Ähnlich hat sich auch der Zeuge *Redmann* geäußert. Man habe mit allen Herstellern, die in Gruppe II des Berichts der Kommission vertreten gewesen seien, Gespräche geführt.[2536] In diesem Sinne hat sich auch der Zeuge *Dr. Albrecht* eingelassen.[2537]

Der Zeuge *Paeslack* hat in seiner Vernehmung ausgeführt, dass mit allen Herstellern gesprochen worden sei, bei deren Fahrzeugmodellen Auffälligkeiten bei den Messungen aufgetreten seien:

> *„Das ist aber auch gängige Praxis, wenn ich also Ergebnisse habe, insbesondere Ergebnisse, die augenscheinlich nicht einleuchtend sind, dass ich diese Ergebnisse natürlich mit den Herstellern bespreche, weil man könnte ja auch bei diesen Messprozeduren etwas falsch gemacht haben. Und alleine aus diesem Grunde ist es meines Erachtens zwingend notwendig, einen Austausch mit den Herstellern zu führen. Ja, alleine um, wie gesagt, eben Fehler auch auf unserer Seite bzw. aufseiten der Technischen Dienste, die immer vorkommen können, weil die Messverfahren ja doch recht kompliziert sind - - und um das auszuschließen einfach, ist das notwendig.“*[2538]

Der Zeuge *Wummel* hat auf die Frage, mit welchen Herstellern konkret man sich *„rückgekoppelt“* habe, geantwortet, er wisse von BMW, Mercedes, Porsche und Ford.[2539]

Der Zeuge *Zielke* hat erklärt, seiner Erinnerung nach habe man jede Woche mit VW zusammengesessen.[2540]

Gesprächsinhalt

Laut dem Zeugen *Redmann* hat das KBA mit allen Herstellern, die in Gruppe II des Berichts der Kommission vertreten sind, zunächst eigene Fachgespräche geführt.[2541] Dies seien sehr detaillierte technische Gespräche gewesen.[2542] Anschließend seien die Hersteller von der Untersuchungskommission selbst vorgeladen worden, wobei die Gespräche dort nicht den „technischen Detaillierungsgrad“ wie die Gespräche mit dem KBA gehabt hätten, sondern eher allgemeiner Art gewesen seien.[2543]

[2533] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 97.

[2534] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 98; siehe auch die Ausführungen im Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 18.

[2535] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 138.

[2536] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 126.

[2537] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 19.

[2538] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 67.

[2539] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 147.

[2540] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 65.

[2541] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 126.

[2542] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 144.

[2543] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 126, 144.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Wummel* hat ebenfalls die technischen Gespräche angesprochen, in denen die Messungen der Kommission mit den Herstellern, teils mehrfach, besprochen worden seien. Zum Teil seien nach ersten Gesprächen auch weitere Messungen angestellt und diese wiederum mit den Herstellern besprochen worden.[2544] Er habe es für sinnvoll gehalten, die Expertise der Hersteller zur Erklärung von Messergebnissen einzuholen und festzustellen, inwieweit der Hersteller die angewendeten Motorschutzmaßnahmen auch habe begründen können.[2545]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat den Ablauf der Kontakte der Kommission mit Herstellern aus Gruppe II wie folgt geschildert:

> *„Sie […] haben aber nach meinem Kenntnisstand so stattgefunden, dass die Hersteller mit den jeweiligen Messungen konfrontiert worden sind und aufgrund der Konfrontation ihnen nahegelegt worden ist, eine Verbesserung ihrer Technik zu erreichen. Dann kam dazu die Reaktion – zumindest in dem einen Gespräch, bei dem ich dabei gewesen bin –, ob das geht oder nicht geht, und dann mussten die Hersteller natürlich auch noch mal ein bisschen zu Hause darüber nachdenken, ob sie technisch in der Lage sind und inwieweit sie technisch in der Lage sind, etwas zu verbessern, was im Endeffekt zu verbesserten Abgasemissionen führt. Und dann wurde die Zusage gegeben, die Neufahrzeuge und die im Verkehr befindlichen Fahrzeuge entsprechend umzurüsten, soweit das technisch machbar gewesen ist.“*[2546]

Der Zeuge *Zinke* hat allgemein zu den Gesprächen mit Herstellern Folgendes erklärt:

> *„Ich kann nur bestätigen, dass die Messungen, die wir durchgeführt haben, von uns sehr genau analysiert worden sind, zum Teil unter Herbeiziehung auch der jeweiligen Modaldaten, dann sich eine Erkenntnis gebildet hatte. Und wenn bei den Fahrzeugen, die halt auffällig waren, in ihrem Emissionsverhalten - - Dort wurde dann bei den Herstellern nachgehakt und nachgefragt. Die wurden einbestellt, zum Teil vom KBA, zum Teil von der Untersuchungskommission, um den Dingen auf den Grund zu gehen, wie ich das mal formulieren möchte. Und dort kamen dann die unterschiedlichen technischen Erklärungen bzw. dann auch Hinterfragungen hinsichtlich der Validität der Messungen und Ähnliches mehr.“*[2547]

Auf die Frage, ob es eine unterschiedliche Verteilung der Häufigkeit oder Intensität gegeben habe, mit welchen Herstellern gesprochen worden sei, hat er gesagt:

> *„Zahlen, Daten, Fakten habe ich nicht, nein. Das liegt in der Natur der Sache, dass mit VW – Ursprung ja des Themas, das uns auch hier zusammenführt – intensiverer Gesprächsbedarf bestand als bei anderen Herstellern. Aber wie oft und wieso? – Nein. Mein Eindruck ist nicht, dass wir gegenüber irgendeinem Hersteller a) mit unterschiedlichem Maß und b) mit unterschiedlichem fachlichen Interesse agiert hätten.“*[2548]

Auf Nachfrage hat er ergänzt:

> *„Und alles Weitere hat sich dann eigentlich iterativ ergeben, und da gab es eine Reihe von Herstellern, bei denen hatten wir Gesprächsbedarf - manchmal auch mehrfach, weil man die Erkenntnis ja auch jedes Mal bewerten muss -, und bei anderen hatten wir eben keinen Gesprächsbedarf.“*[2549]

Der Zeuge hat betont, dass es in den Gesprächen keine Abstimmung mit den Herstellern bezüglich der Bewertung der technischen Gegebenheiten gegeben habe:

> *„Abstimmung hinsichtlich der Bewertung, wie sie auch letzten Endes in dem UK-Bericht zum Ausdruck gekommen ist – Abstimmung in der Bedeutung des Wortes ‚Abstimmung‘ –, hat es mit der Industrie dort nicht gegeben. Dort war immer allein die Frage: Welche Erklärung haben*

[2544] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 138.

[2545] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 138.

[2546] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 19.

[2547] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 98.

[2548] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 99.

[2549] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 99.

Sie dafür, dass bestimmte Dinge so geregelt sind, wie Sie sie geregelt haben, und bestimmte Erscheinungsformen – sprich: Emissionen – aufgetreten sind?“[2550]

Teilnahme von Kommissionsmitgliedern

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat erklärt, er sei bei allen Herstellern, die zum Gespräch gebeten worden seien, mindestens einmal dabei gewesen.[2551]

Der Zeuge *Zinke* hat bestätigt, dass *Prof. Dr. Wachtmeister* bei einigen Herstellergesprächen anwesend gewesen sei, um die Aussagen der Hersteller zu bewerten.[2552] Zu seiner eigenen Anwesenheit bei Gesprächen mit Herstellern sagte er:

„Es ist richtig: Ich habe das insofern zur Chefsache erklärt, als dass ich mich in diesen Prozess dann eingeklinkt habe und auch bei diesen Besprechungen, die wir mit Herstellern hatten, in den allermeisten Fällen zugegen war.“[2553]

Der Zeuge *Redmann* war nach seiner Aussage bei einem Teil der Herstellergespräche der Untersuchungskommission anwesend.[2554]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* war nach seiner Aussage bis auf eine Ausnahme an den Gesprächen mit den Herstellern nicht beteiligt.[2555]

(2) Gespräche mit Motorsteuerungsgeräteherstellern

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat dem Ausschuss berichtet, dass sich die Untersuchungskommission auch mit den unterschiedlichen Motorsteuerungsgeräteherstellern ausgetauscht habe, konkret Bosch, Conti und Denso. Dabei sei es um folgende Fragen gegangen:

„Wie ist das mit der Software? Wie komplex ist das aufgebaut? Was bekommt der Hersteller? Was ist am Steuergerät der Hersteller? Wie sind die Mechanismen der Entwicklung der Funktionen usw.? Wie komplex ist das Ganze? Was kann man alles an Funktionen vom Hersteller verwenden? – Das war ein langes Gespräch. Es ist einfach hinterfragt worden: Wie ist der Prozess, und wie sieht so eine Steuergerätefunktion aus?“[2556]

In den Akten findet sich ein Bericht des BMVI zu einem Gespräch zwischen Staatssekretär *Odenwald*, *Dr. Albrecht* und der Firma Bosch von Ende Januar 2016. In dem Bericht wird festgehalten, dass Staatssekretär *Odenwald* „das Thema VW-Abschalteinrichtungen“ ansprach und die Vertreter von Bosch darauf hinwiesen,

„dass nach ihrem Erkenntnisstand intern geprüft worden ist, inwieweit die von Bosch an VW gelieferte Software relevant ist. Die Prüfung ergab nach ihrem Erkenntnisstand, dass die Software zwar geliefert worden ist, die Applikationen jedoch ausschließlich beim Kunden liegen.“[2557]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat in seiner Vernehmung zu dieser Erklärung von Bosch Folgendes gesagt:

„Ich habe die Erörterungen so verstanden, dass die Software bestimmte Stellgrößen zur Verfügung stellt, und diese Stellgrößen sind eben an unterschiedlichen Stellen dieser Software vorhanden: also Temperatur in der einen oder anderen Richtung zu einem bestimmten, dem oder

---

[2550] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 102 f; siehe zu etwaigen Abstimmungen der Kommission mit Herstellern auch ausführlich den Abschnitt zur möglichen Einflussnahme der Automobilindustrie auf NOx-Messungen, l). bb).

[2551] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 99.

[2552] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 117.

[2553] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 117.

[2554] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 126.

[2555] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 19.

[2556] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 128.

[2557] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 162.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *jenem Zeitpunkt in die und die Richtung stellen. Da liefert also offensichtlich der Softwarehersteller nur die Möglichkeit des Stellens, und der Hersteller stellt dann ein. Also wenn A, dann B. Und das war das, was uns Bosch dazu erklärt hatte, und das ist mit ‚Applikationen' zu verstehen."*[2558]

Ob es ein Gespräch mit VW mit der Fragestellung, an welchen Stellen der Software VW genau ihre Manipulation eingestellt habe, gegeben habe, hat der Zeuge *Dr. Albrecht* nicht sagen können.[2559] Das BMVI habe keine rechtliche Prüfung dahin gehend vorgenommen, ob die Lieferung einer Software, die Möglichkeiten der Manipulation zulasse, eine Mitverantwortlichkeit von Bosch begründe.[2560]

In einer weiteren Besprechung von Bosch und dem KBA vom 14. April 2016 erklärte Bosch laut einem Ergebnisprotokoll vom 19. April 2016, dass bei Untersuchungen der Software/Applikationen in Bezug auf andere OEMs festgestellt worden sei, dass es technische Auffälligkeiten beim Hersteller Fiat Chrysler Automobile gegeben habe.[2561]

Die laut Ergebnisprotokoll vom KBA gestellte Frage, ob es eine sog. Blackbox in der Software gebe, die Bosch nicht kenne, habe Bosch, so das Ergebnisprotokoll weiter, nicht endgültig beantworten können.[2562] Weiter habe Bosch in der Besprechung unter anderem das KBA über die Funktionsweise der von FCA (Fiat) eingesetzten Abschalteinrichtung aufgeklärt.[2563]

(3) Gespräch mit der Environmental Protection Agency

Am 24. September 2015 fand in der zweiten Sitzung der Untersuchungskommission eine Telefonkonferenz von BMVI, KBA und der Deutschen Botschaft in den USA mit einem Direktor der *United States Environmental Protection Agency*, Herrn *Grundler*, statt. In einem BMVI-internen Ergebnisprotokoll zu dieser Telefonkonferenz heißt es:

> *„Direktor Grundler berichtete über das Schreiben der US-EPA vom 18. September 2015 (Notice of Violation) an die Volkswagen AG, die Audi AG und die Volkswagen Group of America Inc. Den Firmen wird ein Verstoß gegen das Verbot zur Nutzung von Abschalteinrichtungen der Emissionskontrolle [sic!]. Die verwendete Zykluserkennung führt zu einer Emissionserhöhung bis zum Faktor 40 im Realverkehr. Emissionserhöhungen bei bestimmten VW und Audi Dieselfahrzeugen sind seit 2014 bekannt. Es konnte [sic!] bisher seitens der Hersteller keine akzeptablen technischen Lösungen zur Verbesserung der Emissionen vorgestellt werden."*[2564]

Der Zeuge *Zielke* ist in seiner Vernehmung mit diesem Protokoll konfrontiert worden. Er hat erklärt, er könne die Zahlen nicht bestätigen und Herr *Grundler* habe weder in diesem noch in weiteren Gesprächen mitgeteilt, was und wie gemessen worden sei.[2565] Weiter hat der Zeuge ausgeführt, die Amerikaner hätten Deutschland in den Gesprächen, die er mit der EPA geführt habe, in *„keinster Weise"* bei der Aufklärungsarbeit unterstützt. Dies liege einerseits an dem amerikanischen Verwaltungsverfahren, andererseits daran, dass die Kontakte zwischen EPA und BMVI in der Vergangenheit vielleicht *„nicht ganz so glorreich waren."*[2566]

[2558] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 31.

[2559] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 32.

[2560] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 34.

[2561] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 18, Bl. 10.

[2562] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 18, Bl. 11.

[2563] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 18, Bl. 11.

[2564] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.6-2, Ordner 54, Bl. 20.

[2565] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 74.

[2566] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 58.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(4) Treffen der Kommission mit dem damaligen Vorstandsvorsitzendendes TÜV Nord, Dr. Guido Rettig

Am 24. November 2015 fand im BMVI eine Sitzung statt, zu der neben sämtlichen Mitgliedern der Untersuchungskommission auch der damalige Vorstandsvorsitzende des TÜV Nord, der Zeuge *Dr. Rettig*, eingeladen war, um dessen persönliche Teilnahme gebeten worden war.[2567]

Laut einem Interview mit der Zeitung „Die Welt“, das sich in den beigezogenen KBA-Akten befindet und aus dem in der Vernehmung zitiert worden ist[2568], hatte der Zeuge *Dr. Rettig* zuvor verschiedene Vorwürfe erhoben. So habe der TÜV Nord

> *„leider gesetzlich keinerlei Möglichkeit, Einblicke in die Motorsteuerung und die dort verbaute Software der Fahrzeuge zu nehmen.“*[2569]

Auch habe der TÜV Nord jahrelang darauf hingewiesen, dass die Motorsoftware Teil des Prüfauftrags der Technischen Dienste werden müsse. Die Automobilindustrie habe dies aber mit dem Argument abgelehnt, es handele sich um Betriebsgeheimnisse, und die zuständigen Bundesministerien hätten im Sinne der Automobilindustrie entschieden.[2570]

In einer im BMVI für Staatssekretär *Odenwald* angefertigten Vorlage vom 23. November 2015 wurden die laut dem Welt-Artikel vom Zeugen *Dr. Rettig* erhobenen Vorwürfe jedoch als falsch zurückwiesen. Es heißt dort:

> *„Die Vorwürfe des TÜV Nord treffen allesamt nicht zu. Im Zusammenhang mit der möglichen Erkennung von Manipulationssoftware und unzulässigen Abschalteinrichtungen hat es seitens des TÜV Nord bzw. der Technischen Dienste in der Vergangenheit keinen konkreten Vorschlag gegeben, die Typgenehmigungsvorschriften dahingehend anzupassen. Auch haben die an den derzeit laufenden Untersuchungen des KBA beteiligten Technischen Dienste keine zielführenden Vorschläge gemacht, derartige Fälle über eine Softwareprüfung aufdecken zu können.“*[2571]

Ebenso der Aussage von Herrn *Dr. Rettig* widersprechend, heißt es in einer Agenda in einer dem Ausschuss übersandten Akte mit dem Titel „Leitung Leitungsregistratur“ des BMVI unter dem Datum des 24. November 2015, also dem Tag des Treffens mit Herrn *Dr. Rettig*:

> *„Beim Thema NOx-Werte stellte die Untersuchungskommission fest: es gab in der Sitzung keine Belege für eine etwaige Initiative des TÜV Nord bei der Bundesregierung die Motorelektronik-Software im Zusammenhang mit unzulässigen Abschalteinrichtungen offenzulegen.“*[2572]

Der Zeuge *Redmann*, der die Staatssekretärsvorlage für das Treffen der Kommission mit *Dr. Rettig* am 24. November 2015 anfertigt hatte, hat in seiner Vernehmung bestätigt, dass nie ein Mitarbeiter eines Technischen Dienstes oder überhaupt jemand auf ihn zugekommen sei und eine Erstreckung der Typprüfung auf die Motorsoftware vorgeschlagen habe.[2573] Er habe auch keine Kenntnisse darüber, dass

> *„Leute vom Fach darauf hingewiesen haben, dass sich die Prüfungen im Typgenehmigungsverfahren auch auf die Software und die Softwareeinstellung erstrecken müssten.“*[2574]

Der Zeuge *Zielke* hat in seiner Vernehmung erklärt, beim Treffen der Untersuchungskommission mit Herrn *Dr. Rettig* habe man diesen eingehend dazu befragt, wie er zu seiner Stellungnahme gegenüber der Presse gekommen sei. Er habe im Gespräch *„zurückrudern“* müssen und *„konnte keine einzige Stelle benennen, wo er*

[2567] MAT A KBA 2-1, Ordner A113; 5, Bl. 226; Der Zeuge *Dr. Rettig* konnte hierzu wegen einer zu dem Gespräch bestehenden Vertraulichkeitsabsprache nur in einer VS-NfD eingestuften Sitzung befragt werden.

[2568] Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 36.

[2569] MAT A KBA 2-1, Ordner A114 5.1, Bl. 34; “TÜV erhebt schwere Vorwürfe gegen Bundesregierung”, “Die Welt” vom 23. November 2015.

[2570] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-1 und Az. LA 27-7357.1-2, Ordner 1, Bl. 186.

[2571] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-1 und Az. LA 27-7357.1-2, Ordner 1, Bl. 183.

[2572] MAT A BMVI-2-3, Leitung/Leitungsregistratur, Ordner 7, Bl. 67.

[2573] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 151.

[2574] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 152.

wann wem was gesagt hat".[2575] Auch kenne er, *Zielke*, keinen einzigen Fall, in dem ein Hersteller den Einblick in die Motorsteuerung mit der Berufung auf Betriebsgeheimnisse verweigert habe.[2576] Schließlich soll es Herrn *Dr. Rettig* im Kern um die Ausweitung der Hauptuntersuchung gegangen sein, wie sich herausgestellt habe.[2577] Im Typgenehmigungsverfahren habe das KBA unter Berufung auf § 26 Verwaltungsverfahrensgesetz natürlich das Recht, die Offenlegung der Motorsoftware durch den Hersteller zu verlangen.[2578] Dafür spiele es auch keine Rolle, wer glaube, das geistige Eigentum am Quellcode zu haben. Der TÜV habe, soweit er im Typgenehmigungsverfahren für das KBA tätig sei, natürlich auch dieses Recht gehabt.[2579]

In den Zeugenvernehmungen des Ausschusses sind die vom Zeugen *Dr. Rettig* laut „Welt" erhobenen Vorwürfe einer Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage der Abgeordneten *Renate Künast* gegenübergestellt worden. Die Abgeordnete hatte gefragt, weshalb Prüforganisationen wie der TÜV Nord *„keinen Einblick in die Motorsteuerung und die dort verbaute Software nehmen können, um etwaige Software entdecken zu können, die falsche CO_2Werte angibt"*. Das BMVI hatte geantwortet:

> *„Ein Einblick in die Motorsoftware ist dem Technischen Dienst oder der Typgenehmigungsbehörde auf begründete Nachfrage bereits heute im Rahmen der Typgenehmigung möglich."*[2580]

Nach Aussage des Zeugen *Wummel* widersprächen sich die Aussagen von Herrn *Dr. Rettig* und die Antwort des BMVI auf die Schriftliche Frage nicht. Nach Art. 7 der Verordnung (EG) Nr. 46/2007 könne das KBA in begründeten Fällen Einblick in die Motorsteuerung fordern. Der Technische Dienst dürfe den Einblick nur nehmen, wenn er einen entsprechenden Auftrag von der Genehmigungsbehörde, also dem KBA, erhalte. Einen solchen habe das KBA in der Vergangenheit nie erteilt, weil es keinen Grund gegeben habe und erst jetzt nach Aufdeckung des Abgasskandals das notwendige technische Know-how aufgebaut werde. Außerdem, so der Zeuge, sei er sich nicht sicher sei, ob der TÜV Nord technisch dazu in der Lage sei, Einblick in die Motorsteuerung zu nehmen.[2581]

Der Zeuge *Zinke* hat erklärt, das KBA habe schon vor dem Abgasskandal bei Vorliegen von Zweifeln das Recht gehabt, sich Gewissheit zu verschaffen und vom Hersteller die Offenlegung der Emissionsstrategie zu verlangen. Ihm sei allerdings kein Fall bekannt, in dem Zweifel aufgekommen seien. Ob die Offenlegung der Motorsteuerung im Rahmen von Typgenehmigungen unabhängig von Zweifeln jemals Thema zwischen KBA und TÜV gewesen sei, sei ihm nicht bekannt.[2582]

Der Zeuge *Dr. Rettig* hat in seiner Vernehmung zunächst ausgeführt:

> *„Es ist ja so, dass die technischen Regeln, die in der Regel entsprechenden Gesetzesvorgaben folgen, für uns als Unternehmen die Grundlage sind, zu prüfen. Und wenn, wie in diesem Fall, in den technischen Regeln zur Typzulassung das Stichwort ‚Software' oder ‚Softwareprüfung' nicht auftaucht, dann haben wir als Prüforganisation keine Chance, dies gegenüber welchem Kunden auch immer durchzusetzen, weil, noch mal: Die rechtsverbindliche Grundlage sind die technischen Regeln. Welche Optionen auf der Gesetzesebene auch immer denkbar oder vorstellbar sind, spielt dann, wenn es sehr konkret wird, an der Stelle keine Rolle, und das ist auch das Fazit: Wir haben heute keine Grundlage, im Rahmen der technischen Regeln Software, wo auch immer, zu prüfen, es sei denn, der Kunde verpflichtet sich hier selbst, das zuzulassen."*[2583]

Auf die konkrete Frage, wann und in welchem Zusammenhang der TÜV Nord das Bundesverkehrsministerium oder andere Ressorts der Bundesregierung aufgefordert habe, eine Änderung der Regelungen anzustoßen, damit

---

[2575] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 51 f.

[2576] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 52.

[2577] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 51 f.

[2578] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 52.

[2579] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 56.

[2580] MAT A KBA 2-1, Ordner A114; 5.1, Bl. 293.

[2581] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 143.

[2582] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 111.

[2583] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 37.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

technische Prüfdienste Einblick in die Motorsoftware erhalten könnten, hat der Zeuge erklärt, man habe Hinweise *„zum Beispiel bei der Einführung des HU-Adapters vor vielen Jahren gegeben“*. Im Rahmen der Entwicklung des HU-Adapters habe man sich damals bei der Fahrzeugsystemdaten GmbH und bei der EU-Kommission, bei Herrn Verheugen, *„beschwert“*, dass bestimmte Daten nicht zur Verfügungen gestellt würden. Außerdem habe es in vielen Arbeitsgruppen Gespräche zu diesem Thema gegeben. Ein Schreiben des Verbands der technischen Überwachungsorganisationen oder des TÜV Nord hierzu sei ihm hingegen nicht bekannt.[2584] Ein Schreiben an Staatssekretär *Odenwald* zu dieser Thematik, in dem er sich entsprechend geäußert habe, sei nach Veröffentlichung des Berichts der Untersuchungskommission verschickt worden.[2585]

Auf die Frage, welche Hersteller die Verweigerung des Einblicks in die Motorsoftware mit ihrem Betriebsgeheimnis begründet hätten, hat der Zeuge *Dr. Rettig* geantwortet:

> *„Das sind im Wesentlichen alle deutschen Hersteller, die ja im Rahmen der Entwicklung des HU-Adapters hier ihre Software hätten darstellen müssen.“*[2586]

Schließlich hat der Zeuge die Aussage des Zeugen *Zielke* bestätigt, indem er auf die Frage, ob sich seine Einlassungen im Interview mit der Zeitung „Die Welt“ ausschließlich auf die Situation im Zusammenhang „Einführung mit dem HU-Adapter“ bezögen, folgendermaßen geantwortet hat:

> *„Ich referiere hier auf das Thema ‚Software HU-Adapter‘, den Erfahrungswert, und danach hat es auch keine Gespräche mit Verbänden oder Herstellern gegeben, die signalisiert hätten oder hätten können, dass hier eine Freigabe für dieses Thema erfolgen würde.“*[2587]

(5) Beteiligung von Verkehrsminister Dobrindt an Sitzungen

Obgleich Verkehrsminister *Dobrindt* selbst nicht Mitglied der Untersuchungskommission „Volkswagen“ ist, hat er nach eigener Zeugenaussage von den bis zur seiner Zeugenaussage am 16. Februar 2017 abgehaltenen 70 Sitzungen an einer Sitzung mit Fiat, einer mit Opel sowie einer mit Bosch teilgenommen.[2588] Zudem war der Zeuge *Dobrindt* nach eigener Aussage bei einer *„Auftaktveranstaltung“* anwesend, sowie einer Sitzung, in der ihm der Untersuchungsbericht erklärt worden sei,[2589] Er hat also insgesamt an fünf der insgesamt 70 Sitzungen teilgenommen, die bis zu seiner Zeugenvernehmung stattgefunden hatten.

Zwischenberichte zur Arbeit der Untersuchungskommission habe er nicht erhalten; auch habe er sich nicht im Voraus mit der Frage nach dem Inhalt des Berichts befasst.[2590]

bb) Beteiligung des KBA und technischer Prüfdienste

Zu den Messungen an den 53 Fahrzeugmodellen wurde das KBA durch Verkehrsminister *Dobrindt* am 24. September 2015 aufgefordert. Die Messungen wurden im Rahmen einer „Felduntersuchung“ durchgeführt,[2591] wobei das KBA nicht selbst Messungen vorgenommen hat, sondern mit der Durchführung unabhängige Technische Dienste beauftragte[2592]. Konkret wurden die Technischen Dienste DEKRA, FAKT, TÜV HESSEN, TÜV NORD und TÜV PFALZ beauftragt.[2593] Die Untersuchungskommission „Volkswagen“ begleitete die Felduntersuchung des KBA.[2594]

[2584] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 40 f.

[2585] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 42 f.

[2586] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 46 f.

[2587] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 47.

[2588] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 103.

[2589] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 103.

[2590] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 103.

[2591] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

[2592] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 14.

[2593] Antwort der BReg auf eine Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/8793 S. 2.

[2594] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Zinke* hat in seiner Vernehmung zu verwendeten Prüfständen und der Zuständigkeitsverteilung zwischen den beteiligten Prüfdiensten Folgendes ausgeführt:

> *„Es wurde nicht beim Hersteller auf dessen Prüfständen geprüft, sondern es wurde auf anderen Prüfständen geprüft. Wir haben die Fahrzeuge, die ursprünglich bei der Typgenehmigungserteilung beim – ich sage jetzt mal – TÜV X geprüft wurden, bei der Überprüfung eben nicht diesem, sondern einem anderen Technischen Dienst vorgestellt.“*[2595]

Teils habe das KBA die Untersuchungen auch mit eigenem Personal vor Ort begleitet, so der Zeuge weiter.[2596]

cc) Beteiligung von Herrn Felix Domke

Der Zeuge *Zielke* hat vor dem Ausschuss ausgesagt, dass es auf seinen Wunsch hin zu einer Beschäftigung von *Felix Domke* im Rahmen der Untersuchungen der Kommission gekommen sei, weil er dies für sachdienlich gehalten habe.[2597]

Der Zeuge *Domke* hat hierzu erklärt, soweit es den Untersuchungszeitraum betreffe, habe er im Mai 2016 dem KBA technische Details seiner Untersuchungen der Software beim Opel Zafira 1.6 CTDI übermittelt. Danach verhalte sich das Auto auf der Straße deutlich schlechter als auf dem Prüfstand im NEFZ-Test, und er habe *„eine deutliche Nähe dieser Umschaltbedingungen zum NEFZ“* erkannt.[2598] Nach dem 7. Juli 2016 (Ende des Untersuchungszeitraums) habe es dann zwei förmliche Beauftragungen an ihn durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“ gegeben.[2599]

Der Zeuge *Odenwald* hat erklärt, man habe Herrn *Domke*, nachdem Opel eine Service-Maßnahme durchgeführt gehabt habe, beauftragt zu prüfen, ob alle Abschalteinrichtungen ausgebaut seien.[2600]

dd) Keine Beteiligung des Bundesumweltministeriums

In ihrer Vernehmung hat die Zeugin *Dr. Hendricks* erklärt, dass Staatssekretär *Flasbarth* gegenüber dem BMVI mehrmals interveniert und zum Ausdruck gebracht habe, dass sich das Bundesumweltministerium eine Beteiligung an der Untersuchungskommission wünsche. Das Umweltbundesamt wäre sicherlich in der Lage gewesen, viel Expertise beizutragen.[2601] Letztlich habe sich das Bundesverkehrsministerium aber entschieden, die alleinige Verantwortung für die Untersuchungskommission zu übernehmen.[2602]

Der Zeuge *Redmann* hat ausgesagt, nach seiner Kenntnis seien an den Sitzungen der Kommission außer dem BMVI definitiv keine anderen Ressorts beteiligt gewesen und es habe, zumindest unterhalb der Staatssekretärsebene, auch keine Abstimmung mit anderen Ressorts gegeben.[2603]

Der Zeuge *Odenwald* hat insoweit aus Sicht des Bundesverkehrsministeriums Folgendes klargestellt:

> *„Von einer förmlichen Beteiligung anderer Ressorts innerhalb der Bundesregierung, von Nichtregierungsorganisationen, Verbänden oder weiteren Sachverständigen haben wir bewusst und mit guten Gründen abgesehen. Wir brauchten eine kleine und schlagkräftige Kommission. Nur so ist eine schnelle und vor allem effiziente Arbeit möglich. Denn es ging darum, innerhalb kürzester Zeit Erkenntnisse und Ergebnisse zu generieren.“*[2604]

[2595] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 104.

[2596] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 104.

[2597] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 62.

[2598] *Domke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 17 f.

[2599] *Domke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 14.

[2600] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 111.

[2601] *Dr. Hendricks*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 87.

[2602] *Dr. Hendricks*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 85.

[2603] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 133.

[2604] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 96.

In seiner Vernehmung hat er auf die Frage, ob Umweltbundesamt, die Bundesanstalt für Straßenwesen oder das Bundesumweltministerium und dort konkret Fachleute zur Frage „Emissionen und Stickoxide“ in die Arbeit eingebunden worden seien, ausgeführt:

> *„[D]ie haben wir nicht eingebunden, weil es ging hier um das Typgenehmigungsverfahren, und für das Typgenehmigungsverfahren ist unsere Behörde, unser KBA, die zuständige Fachbehörde. Das haben auch alle Kollegen im Übrigen anerkannt. Deswegen gab es da keine Einbindung. Gleichwohl, muss ich sagen, haben wir natürlich, wenn ich da was hörte, das immer mit in die Prüfung gegeben, und wir haben auch Aspekte, wenn da mal was erwähnt wurde, durchaus mitbeleuchtet. Aber wir haben die definitiv nicht eingeladen und auch nicht beteiligt.“*[2605]

Der Zeuge *Dobrindt* hat auf die Frage nach der Zusammensetzung der Kommission und etwaigen Überlegungen, andere Ressorts und insbesondere auch Expertise des Umweltbundesamts mit einzubinden, wie folgt geantwortet:

> *„Aus meiner Sicht war es notwendig, sehr schnell so eine Untersuchungskommission zu starten. Aus meiner Sicht hat das KBA eine Verantwortung in dem Bereich als Zulassungsbehörde. Das KBA ist eine nachgelagerte Behörde des Bundesverkehrsministeriums. Deswegen habe ich auch die Aufgabe bei mir gesehen, zu handeln, und logischerweise muss man die Expertise, die man im Haus hat, verwenden. Dazu gehören die Mitarbeiter des Verkehrsministeriums und natürlich auch die des KBA und eine entsprechende Expertise, die man einfach in diesem Spezialwissen der Motortechnik so in seinem Haus auch nicht vorfinden kann, sondern da muss man sich auch externe Beratung ermöglichen. Jetzt aus meiner Erinnerung war übrigens auch zu dem Zeitpunkt die Zahl der Freiwilligen, die ‚Hier!‘ geschrien haben, nicht sehr groß; also zumindest kann ich mich daran nicht erinnern, dass irgendjemand gesagt hätte: Bitte schön, hier, ich habe aber unbedingt jetzt eine Veranlassung, da mich mit meiner Expertise zur Verfügung zu stellen.“*[2606]

ee) Keine Zusammenarbeit mit der Deutschen Umwelthilfe

In einer Pressemitteilung vom 9. Februar 2016 äußerte die Deutsche Umwelthilfe den Vorwurf, dass sich das BMVI ausschließlich im internen Austausch mit den Automobilherstellern befinde, anderen Organisationen wie der Umwelthilfe aber jegliche Gesprächsersuche verwehre. Wörtlich heißt es:

> *„Das Dobrindt-Ministerium zeigt auch weiterhin kein Interesse an einer Aufklärung des Diesel-Abgasskandals. Die DUH erhält seit September 2015 nicht einmal Eingangsbestätigungen für die übersandten Schreiben und übermittelten Abgasmessungen. Alle Anfragen um Gespräche auf der politischen Ebene oder Arbeitsebene wurden und werden weiterhin entweder abgelehnt bzw. gar nicht erst beantwortet.“*[2607]

Im März 2016 warf die DUH dem BMVI erneut vor, jegliche Gespräche mit der Organisation zu verweigern, andererseits fänden aber fast täglich Gespräche zwischen Mitarbeitern des BMVI und Vertretern von Automobilherstellern statt.

Der Bundesgeschäftsführer der DUH, der Zeuge *Resch*, hat zu dieser Thematik in seiner Vernehmung ausgeführt:

> *„Unser Problem ist eben, dass wir diese Möglichkeit nicht haben und allenfalls über – praktisch – den Schriftweg die Möglichkeit haben, mit dem Bundesverkehrsministerium zu sprechen, was für uns relativ absurd ist, weil wir zu anderen Themen ja weiterhin mit dem Bundesverkehrsministerium auch zusammensitzen dürfen. Nur ausgerechnet – aus mir nicht verständlichen Grün-*

[2605] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 119 f.

[2606] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 117.

[2607] MAT A BMVI-2-3, Ref. K 10, Ordner 2, Bl. 50.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den – gibt es diesen Bann, dass zum Thema ‚Dieselgate' Gespräche mit der Deutschen Umwelthilfe ministeriell angewiesen sind - das ist mein Kenntnisstand –, dass sie nicht stattfinden dürfen. "[2608]

Der Zeuge *Dobrindt* hat erklärt, die Untersuchungskommission habe die von der Deutschen Umwelthilfe übersandten Dokumente berücksichtigt:

„Was ich berichten kann, ist, dass wir ja mit der Untersuchungskommission nicht nur den von uns geplanten Vorgängen dann auch nachgegangen sind, sondern dass wir all dem, was an uns von außen herangetragen worden ist, mit großer Sorgfalt nachgegangen sind. Sie haben die Deutsche Umwelthilfe erwähnt. Es gibt entsprechende Unterlagen, die uns von der Deutschen Umwelthilfe zugesandt worden sind, die auch in die Untersuchung der Untersuchungskommission eingeflossen sind, auch Überprüfungen von Fahrzeugen, die vonseiten der Umwelthilfe untersucht worden sind und wo es Bewertungen gegeben hat oder Messergebnisse, muss man sagen, gegeben hat, die uns zugesandt worden sind - - hat dies natürlich dazu geführt, dass wir dem auch entsprechend nachgegangen und gefolgt sind und eigene Untersuchungen stattfinden haben lassen. "[2609]

ff) Berücksichtigung der Ergebnisse der Feldüberwachung von BMU und BMVBS

In einer Vorlage für Staatssekretär *Odenwald* vom 13. Oktober 2015 zur Information über das gemeinsame Forschungsprojekt des Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministeriums zur „Überprüfung des Abgasverhaltens von Fahrzeugen im Feld"[2610] heißt es unter der Überschrift „Zusammenhang mit aktueller VW-Problematik":

„Das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) hat mittlerweile bestätigt, dass sowohl bei den untersuchten VW Golf als auch bei den Audi A4 Dieselmotoren eingebaut sind, bei denen VW aktuell Manipulationen eingeräumt hat. Das KBA hat daraufhin die Ergebnisse aus dieser Studie in die laufenden Untersuchungen mit eingebunden. Der BASt-Bericht war zur Veröffentlichung vorgesehen, wurde aber, aufgrund der laufenden Untersuchung des KBA, vorläufig zurück gestellt. "[2611]

Der Zeuge *Zielke* ist in seiner Vernehmung vor diesem Hintergrund gefragt worden, inwiefern die Ergebnisse aus dem gemeinsamen Forschungsprojekt von BMU und BMVBS von der Untersuchungskommission berücksichtigt bzw. verwertet worden seien. Er hat erwidert, das Projekt habe keinen großen Einfluss auf die Arbeit der Kommission gehabt.[2612] Konfrontiert mit der Information, dass im damaligen Forschungsprojekt gerade bei Fahrzeugen von VW Abweichungen der CO-Emissionen vom Typprüfwert aufgetreten seien, hat der Zeuge erklärt, man sei in der Untersuchungskommission nicht zu der Feststellung gelangt, es habe bereits im Jahr 2011 nach Feststellung der Auffälligkeiten in nähere Untersuchungen eingestiegen werden sollen. Er hat darauf hingewiesen, dass das BASt-Forschungsvorhaben 2011 einen ganz anderen Inhalt und eine ganz andere Grundlage gehabt habe. Zudem hätten die Fachkollegen in seinem Referat eine schlüssige Begründung gegeben, weshalb die Überschreitungen damals nicht als Indiz heranzuziehen gewesen seien und auch für den weiteren Fortgang keine Bedeutung gehabt hätten.[2613]

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

[2608] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 129.

[2609] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 77.

[2610] Siehe F. (Feldüberwachungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministeriums).

[2611] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-3, Ordner 5, Bl. 300 (302).

[2612] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 77.

[2613] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 78.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gg) Berücksichtigung von Medienberichten

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat sich gegenüber dem Ausschuss dazu geäußert, wie die Untersuchungskommission auf Medienberichte reagierte, nach denen bei vom KBA in der Felduntersuchung gemessenen Fahrzeugen abweichende Werte oder Auffälligkeiten festgestellt worden seien:

> *„Solche Berichte werden zum Anlass genommen, um das KBA auch dazu zu bitten, dazu eine Stellungnahme abzugeben […] Es gab ja mehrere derartige Berichte. Deswegen kann ich mich an den konkreten jetzt nicht im Einzelnen erinnern. Aber dass man der Frage nachgeht: Was ist da gemessen worden? Kann es einen Anlass zu der Vermutung geben, dass die Messungen, die das KBA durchgeführt hat, vielleicht doch nicht die richtigen Ergebnisse erzielt haben? – Dann geht das KBA in sich, prüft das noch mal und gibt eine Stellungnahme dazu ab. Außerdem haben wir bei solchen Fällen auch immer Professor Wachtmeister befragt und gesagt: Könnte es hier eine Fallgestaltung geben? Aber häufig war das Problem, dass man bei den Messungen, die Zeitschriften durchgeführt haben, überhaupt keine Idee hatte, nach welchem Verfahren die gemessen hatten, und auf Nachfragen auch eher eine nicht allzu große Bereitschaft gewesen ist, uns zu erläutern, nach welchem Verfahren denn gemessen worden sei, sondern es wurden dann immer nur die Ergebnisse übermittelt, so wie es auch in der Presse erschienen ist.“*[2614]

Es sei nicht dazu gekommen, dass bei den Prüfungen im Nachgang zu Medienberichten Veranlassung bestanden habe, die ursprünglich erzielten Ergebnisse *„nachzujustieren“*.[2615]

Der Zeuge *Zielke* hat die Aussage des Zeugen *Dr. Albrecht* bestätigt:

> *„Bei allen anderen Kenntnisständen, die wir bekommen haben, sind wir so verfahren, als wenn es die neue Verordnung schon gäbe, und wir haben also sämtliche Messergebnisse, die uns dienstlich zugänglich gemacht worden sind, ins System eingespeist und haben gesagt: ‚Überprüft das, guckt euch das an!‘, ungeachtet dessen, wie das Auftreten der Einrichtung uns gegenüber medial war.“*[2616]

hh) Informationsverhalten über den Gang der Untersuchung

Dem Zeugen *Redmann* waren nach eigenem Bekunden keine schriftlichen Mitteilungen von Verkehrsminister *Dobrindt* zur Arbeit der Kommission bekannt, abgesehen vom Bericht selbst.[2617] Es habe jedoch Sachstände (ausdrücklich keine Berichte[2618]) an die jeweiligen Ministerien zum Fall VW und mit allgemeinen Ausführungen zur Felduntersuchung der Kommission gegeben.[2619] Das BMUB und die anderen Ressorts hätten beim BMVI angefragt und sich nach dem aktuellen Stand der Untersuchungen der Kommission erkundigt.[2620] In der Regel seien dann auf solche Anfragen Sachstandsberichte übermittelt worden.[2621] Diese Sachstände hätten aber *„natürlich nicht Details der Untersuchungen“* enthalten,[2622] sondern folgende allgemeine Informationen:

> *„Es gab einen Fall VW; es ist eine Untersuchungskommission eingerichtet worden. 53 Fahrzeugtypen, oder wie viele auch zum damaligen Zeitpunkt gerade schon beauftragt waren, sind*

[2614] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 48.

[2615] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 49.

[2616] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 82.

[2617] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 132.

[2618] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 144.

[2619] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 133.

[2620] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 144.

[2621] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 149.

[2622] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 144.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in der Untersuchung. – Das ist die Form von Sachstand gewesen, bzw. auch Sachstand insbesondere auch bezüglich Verwaltungsverfahren VW: dass zum Beispiel nach Oktober - - oder am 15. Oktober 2015 bereits der Bescheid des KBA erteilt wurde.“[2623]

Auf die Frage, wie oft anderen Ressorts Sachstände zur Verfügung gestellt worden seien, hat der Zeuge *Redmann* geantwortet:

„Unregelmäßig. Ich muss auch sagen – das ist aber dem ja doch sehr, sehr, sehr hohen Arbeitsaufkommen geschuldet gewesen –: weniger, als es eigentlich im normalen Betrieb üblich ist. […] Mit allen Ressorts pflegen wir einen sehr konstruktiven, sehr guten Austausch. In der Zeit ist das doch sehr - - Es hat gelitten. Es hätte durchaus vielleicht häufiger stattfinden können, der Austausch, ja.“[2624]

Schließlich hat der Zeuge *Redmann* zu möglicherweise erfolgten Absprachen des Berichts der Kommission mit den anderen Ressorts ausgeführt:

„Die Stellungnahmen des Untersuchungskommissionsberichtes waren nicht im Vorfeld mit den Ressorts besprochen, ja. Auch nicht ganz richtig; es hat vorher aber wohl doch ein Austausch, wenn ich das richtig in Erinnerung habe, stattgefunden, aber zumindest nicht regelmäßig, dass die Ressorts involviert waren in den Arbeiten der Untersuchungskommission.“[2625]

In den Zeugenvernehmungen ist auch ein gemeinsames Schreiben dreier Staatssekretäre aus dem BMUB, BMWi und BMJV an Staatssekretär *Odenwald* vom 21. April 2016 thematisiert worden. Nachdem ein Termin am 18. April 2016 zur Information der Staatssekretäre *Flasbarth*, *Machnig* und *Billen* zu Stand und Ergebnissen der Arbeit der Untersuchungskommission kurzfristig abgesagt worden war, schrieben sie einen gemeinsamen Brief an Staatssekretär *Odenwald*. In dem Schreiben heißt es:

„Wir halten es mit Blick auf die Bedeutung des Themas weiterhin für dringend erforderlich, dass die beteiligten Ressorts von BMVI jetzt über den Stand der Arbeiten informiert werden. Dabei sollten das weitere Vorgehen, z. B. Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen, erörtert werden. Wir wären Ihnen daher dankbar, wenn Sie zeitnah zu einem Gespräch einladen würden. Dies sollte unbedingt vor Veröffentlichung der Ergebnisse der Untersuchungskommission erfolgen. Nur so kann eine gemeinsame Sprachregelung gefunden werden.“[2626]

Die persönliche Referentin von Staatssekretär *Billen* hat dieses Schreiben in einer E-Mail vom 22. April 2016 als *„Brandbrief“* bezeichnet.[2627]

In seiner Vernehmung hat der Zeuge *Billen* ausgesagt, dass es keine monatliche Berichterstattung über den Fortgang der Arbeit der Untersuchungskommission gegeben habe. Aus diesem Grund habe man um ein Gespräch und einen guten Informationsfluss gebeten.[2628] Weshalb seine Mitarbeiterin das Schreiben als *„Brandbrief“* bezeichnet habe, wisse er nicht.[2629]

Der Zeuge *Gabriel* hat in seiner Vernehmung zur Beteiligung und Information des Bundeswirtschaftsministeriums an bzw. über die Arbeit der Untersuchungskommission Folgendes erklärt:

„Unmittelbar nach dem Bekanntwerden des VW-Skandals hat der Kollege Dobrindt eine Untersuchungskommission eingesetzt. Ich habe das für richtig gehalten. Er war zuständig. Ich war mir auch sicher, dass er alles daransetzen würde, um schonungslos aufzuklären. Deswegen habe ich die alleinige Verantwortung des Verkehrsministers, die, sagen wir mal, nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung natürlich existiert, für die Untersuchungskommission nicht infrage gestellt. Ich hatte auch keinen Grund dazu. Wir hatten weder Einfluss auf den Inhalt der

---

[2623] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 149.

[2624] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 144.

[2625] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 145.

[2626] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 49 f.

[2627] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 58.

[2628] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 25; siehe zum Ganzen auch unter J. IV. 2. b.

[2629] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 33.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *Untersuchungen noch auf die Besetzung der Kommission. Bis zum Schluss wurden wir nicht über die Ergebnisse oder über Zwischenergebnisse informiert.“*[2630]

Der Zeuge *Flasbarth* ist in seiner Vernehmung zunächst zu einem Schreiben vom 21. September 2015 befragt worden, mit welchem er sich an Staatssekretär *Odenwald* gewandt hatte. In dem Schreiben heißt es:

> *„Darüber hinaus halte ich eine umfassende Aufklärung und Bewertung der für die Umweltpolitik ebenso wie für das Ansehen der deutschen Automobilhersteller alarmierenden Vorgänge in einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe für geboten. Neben unseren beiden Häusern mit den jeweils zuständigen bzw. betroffenen nachgeordneten Behörden sollten m. E. das BMWi und das BMJV eingebunden werden. Ich schlage vor, dass wir uns zum weiteren Vorgehen kurzfristig telefonisch abstimmen.“*[2631]

Er hat in seiner Vernehmung dazu erklärt, dass eine förmliche Arbeitsgruppe im Ergebnis nicht eingesetzt worden sei. Verkehrsminister *Dobrindt*, der die Entscheidungshoheit in dieser Angelegenheit gehabt habe, habe entschieden, eine Untersuchungskommission einzusetzen, an der die anderen Ressorts nicht beteiligt worden seien. Man habe sich jedoch zu Besprechungen zusammengesetzt, bei denen Staatssekretär *Odenwald* über den formalen Stand der Arbeit der Kommission berichtet habe.[2632]

Zu dem von ihm gemeinsam mit den Staatssekretären *Billen* und *Machnig* verfassten Schreiben an Staatssekretär *Odenwald* vom 21. April 2016 hat er ausgeführt:

> *„Das liegt ja auf der Hand, dass wir als Umweltressort – ich denke, auch BMWi und BMJV – ein hohes Interesse hatten, möglichst frühzeitig über die Ergebnisse informiert zu werden. Es lag schon eine geraume Zeit nun zurück, seitdem die Untersuchungskommission eingesetzt war. Und deshalb habe ich diesen Brief noch einmal geschrieben, um sicherzustellen, dass wir auch tatsächlich die Ergebnisse nicht erst aus der Zeitung lesen. Der Kollege Odenwald hatte wenige Tage vorher an einem ‚Kamin‘ der UMK teilgenommen, hatte dort schon mal vertraulich die Kollegen der Länder über grobe Linien informiert, nicht im Detail, aber im Prinzip das, was sich dann im Anschluss in dem Bericht wiedergefunden hat. Der BMVI hat sich zu dem Vorgehen entschieden, das er gewählt hat. Das habe ich nicht weiter zu kommentieren, weil es letztendlich auch in der Verantwortung des Bundesverkehrsministers gelegen hat.“*[2633]

Kurz vor der Veröffentlichung des Berichts der Kommission sei er dann von Staatssekretär *Odenwald* angerufen worden, welcher ihn in groben Zügen informiert habe.[2634]

Die Zeugin *Dr. Hendricks* hat sich zu der Frage, ob sie sich durch das BMVI hinreichend über den jeweiligen Sachstand bei der Aufklärung des Abgasskandals informiert gefühlt habe, folgendermaßen eingelassen:

> *„Nein, ich wurde zwischendurch gar nicht informiert. Also, ich habe wirklich die erste Kenntnis davon erhalten, als ich in der Sitzung der Umweltministerkonferenz - - […] Und da hat der Staatssekretär Odenwald vorgetragen, und da bin ich dabei gewesen während des gesamten Vortrages und auch während der Diskussion, die danach stattgefunden hat, und da bin ich zum ersten Mal über den Stand unterrichtet worden. Das war im April, wie gesagt, und recht kurz danach, also vielleicht innerhalb von ein, zwei Wochen danach, ist der Abschlussbericht dann auch veröffentlicht worden.“*[2635]

Laut dem Zeugen *Odenwald* wurden die anderen Ressorts laufend über die Arbeit der Untersuchungskommission informiert. Konkret sei dies zum Beispiel in persönlichen Gesprächen auf Staatssekretärsebene geschehen.

[2630] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 17 f.

[2631] MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 116.

[2632] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 131.

[2633] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 132.

[2634] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 132.

[2635] *Dr. Hendricks*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 87.

Zudem seien die anderen Ressorts vor Veröffentlichung des Berichts in Kenntnis gesetzt worden.[2636] Zum Schreiben der drei Staatssekretäre hat er Folgendes erklärt:

> *„Ich habe regelmäßig mal Staatssekretärsrunden gemacht. Dieser Brandbrief, das war einmal ein Brief, da war unser Abstand, muss ich auch frank und frei sagen, länger als gewöhnlich, dass ich dann auch über die aktuellen Ereignisse berichtet hatte. Daraufhin habe ich auch sofort reagiert und habe die Kollegen eingeladen. Im Übrigen ist das auch ein übliches Verhalten. Ich beschwere mich auch öfters, wenn ich nicht beteiligt wurde.“*[2637]

Der Zeuge *Dobrindt* hat die Frage, inwiefern andere Ressorts durch ihn über die Arbeit der Kommission in Kenntnis gesetzt worden seien, folgendermaßen beantwortet:

> *„In der Situation des VW-Skandals sind es ja eine Vielzahl von Informationen, die im laufenden Prozess immer wieder auch erschienen sind, letztlich über die Medien. Das heißt, dass wir uns am Rande des Kabinetts immer wieder auch mit der Frage Volkswagen beschäftigt haben. Das ist aber jetzt unabhängig von der Frage zu sehen: Arbeit der Untersuchungskommission. Ich habe gegenüber meinen Kollegen einfach darauf hingewiesen, dass die Untersuchungskommission arbeitet und dass wir einen Bericht vorlegen werden. Bevor der Bericht vorgelegt worden ist – oder auch über die Arbeitsweise der Kommission –, ist meiner Kenntnis nach auf Staatssekretärsebene dann auch eine Information mit den anderen Häusern erfolgt.*
>
> *Zumindest mir gegenüber im Bereich meiner Kabinettskollegen hat es immer wieder auch Kontakte und Gespräche gegeben, aber nicht über die Inhalte der laufenden Kommission, weil über die bin ich ja erst informiert worden, als die Kommission ihren Ergebnisbericht vorgelegt hat.“*[2638]

Die Zeugin *Dr. Merkel* hat in ihrer Vernehmung erklärt, sie habe sich durch das Bundesverkehrsministerium gut informiert gefühlt. Sie sei über die Arbeit der Untersuchungskommission unterrichtet worden, zudem vor Veröffentlichung des Kommissionsberichts über die Ergebnisse der Arbeit durch den Minister.[2639] Den Bericht selbst habe sie nur teilweise gelesen.[2640]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat ausgeführt, dass er neben seiner Tätigkeit in der Untersuchungskommission von Staatssekretär *Odenwald* zusätzlich als Ansprechpartner für die EU-Kommission benannt worden sei. Die Fragen, die die EU-Kommission gehabt habe, schilderte der Zeuge wie folgt:

> *„Es gab die Bitte der Kommission, etwas detaillierter die Untersuchungen zur Kenntnis zu bekommen, die dem Untersuchungsbericht zugrunde gelegen haben, also ein bisschen detaillierter zu erfahren genau über die Hintergründe: Was wurde da im Einzelnen gemessen, mit welchen Ergebnissen, und wie sind wir rangegangen? – Und dazu gab es einen Workshop in Flensburg, und an diesem Workshop habe ich für das BMVI teilgenommen, und die Kommission hat seitens des KBA und meinerseits erläutert bekommen, was im Einzelnen die Untersuchungskommission gewesen ist, so wie ich das heute auch mache, und was wir im Einzelnen durchgeführt haben – die technischen Details wurden natürlich vom KBA dargestellt – und zu welchen Ergebnissen wir gekommen sind.“*[2641]

Anschließend habe es einige weitere telefonische Kontakte mit der EU-Kommission gegeben, bei denen sich diese nach weiteren Details der Arbeit der Untersuchungskommission erkundigt habe.[2642]

[2636] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 96.

[2637] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 119.

[2638] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 118.

[2639] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 20.

[2640] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 22 f.

[2641] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 44.

[2642] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 45.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

g) Ergebnis der Untersuchungen

aa) Darstellung der Ergebnisse – Bildung von Zonen und Gruppen

Zur Darstellung der Ergebnisse der Untersuchungen der Kommission im Bericht wurden zunächst bestimmte „Zonen“ festgelegt, die sich auf die durchgeführten Straßenmessungen sowie die künftig geltenden Konformitätsfaktoren im RDE-Prüfverfahren beziehen. Danach fand eine Dreiteilung statt, wobei in die erste Zone jene Fahrzeuge eingeordnet wurden, die den Grenzwert um maximal das 2,1fache überschritten. Der Wert von 2,1 entspricht dem Konformitätsfaktor in der ersten Stufe der RDE-Gesetzgebung und damit der bis Ende 2019 für die Typzulassung neuer Modelle sowie bis Ende 2020 für Neufahrzeuge im Allgemeinen geduldeten Überschreitung des NOx-Grenzwerts.[2643] Eine Übergangszone umfasst Fahrzeuge ab 2,1facher Grenzwertüberschreitung bis zu einer dreifachen Überschreitung. Die letzte Gruppe umfasst solche Fahrzeuge mit einer mehr als dreifachen Grenzwertüberschreitung. Die Grenze der dreifachen Überschreitung wurde von der Kommission gewählt, weil die mit einer unzulässigen Abschalteinrichtung ausgestatteten Fahrzeuge dadurch auffielen, dass sie im Realverkehr den Grenzwert um mehr als das dreifache überschritten. Jene Hersteller, deren Fahrzeugmodelle den Grenzwert um mehr als das dreifache überschritten, wurden von der Untersuchungskommission nach den Ursachen hierfür befragt.[2644]

Ausgehend von einem geltenden Grenzwert von 80 mg/km NOx bei Euro-6-Fahrzeugen[2645] bedeutet eine 2,1fache Überschreitung einen NOx-Ausstoß von 168 mg/km und eine dreifache Überschreitung einen NOx-Ausstoß von 240 mg/km. Für die auch getesteten Euro-5-Fahrzeuge, bei denen ein Grenzwert von 180 mg/km NOx gilt,[2646] bedeutet eine 2,1fache Überschreitung einen NOx-Ausstoß von 378 mg/km und eine dreifache Überschreitung einen NOx-Ausstoß von 540 mg/km.

In einem zweiten Schritt wurden die getesteten Fahrzeugmodelle in drei Gruppen eingeteilt:

> *„Der Gruppe I wurden alle Fahrzeuge zugeordnet, die ein unauffälliges Verhalten zeigten oder bei denen die Hersteller gewisse Auffälligkeiten in der Höhe der NOx-Werte technisch plausibel und akzeptabel darstellen konnten. Fahrzeuge mit auffällig hohen NOx-Werten, die technisch nicht ausreichend erklärbar schienen, wurden in Gruppe II eingegliedert. Fahrzeuge des VW-Konzerns mit bereits festgestellten unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselmotoren der Generation EA 189 bilden die Gruppe III.“*[2647]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Führ* kritisiert in seinem Gutachten die Bildung von Zonen durch die Untersuchungskommission. Für die von der Kommission herangezogenen Kriterien zur Abgrenzung der Zonen gebe es im geltenden Recht keine Grundlage und es finde sich implizit die Wertung, es sei unproblematisch, wenn Fahrzeuge Emissionen bis zum dreifachen des gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerts ausstoßen würden.[2648]

Tatsächlich findet sich im Bericht keine Angabe dazu, dass auch Hersteller, deren Fahrzeuge NOx-Emissionen aufweisen, die den Grenzwert bei Durchführung der variierten Tests um mehr als das 2,1fache bis zum dreifachen überschreiten, nach einer Erklärung befragt wurden. Im Ergebnisteil wird beispielsweise ein Messwert beim „NEFZ +10 %“ in Höhe von über dem 2,1fachen des Grenzwerts beim Fahrzeugmodell BMW 320 2.0 l Euro 5 als „unauffällig“ bezeichnet.[2649]

Nach Aussage des Zeugen *Redmann* kam der Vorschlag für eine Gruppenbildung nach dem Faktor der Grenzwertüberschreitung aus dem KBA und ist in der Untersuchungskommission als *„richtig, zielführend“* angesehen worden.[2650]

[2643] Siehe B. II. 6.

[2644] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 18.

[2645] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 10.

[2646] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 10.

[2647] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 18.

[2648] MAT A SV-4, Führ - 2. Fassung, S. 12; siehe B. III. 1. a).

[2649] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 26.

[2650] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 134.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ähnlich hat sich der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* in Bezug auf Fahrzeuge des Herstellers Opel geäußert:

> *„Also diese Eingruppierung ist Vorschlag KBA, der aber getragen wurde von der Untersuchungskommission. Das hatten wir auch irgendwo. Sie verschieben ja. Irgendwo haben Sie eine Grenze und sagen: Kategorie 1, Kategorie 2, Kategorie 3. – Die hätten wir jetzt auch irgendwo anders hinschieben können. Aber ich glaube, das ist vernünftig gemacht worden.“*[2651]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat dargelegt, dass die Einordnung von Fahrzeugen in Gruppe I oder II allein davon abgehangen habe, ob die Erklärungen der Hersteller für erhöhte Werte der Kommission nachvollziehbar erschienen seien. Die Einordnung in eine der Gruppen sei strikt von der Frage zu trennen, ob bestimmte von Herstellern verwendete Mechanismen rechtlich zulässig seien.[2652]

Der Zeuge *Zielke* hat darauf verwiesen, dass im RDE-Verfahren ab 1. September 2017 ein Konformitätsfaktor von 2,1 gelte und man daher damit rechnen müsse, dass die Fahrzeuge im aktuellen Feld über diesem Wert lägen. Ergänzend hat er ausgeführt:

> *„In dem entsprechenden Handbuch des Bundesumweltamtes ist mit vier gearbeitet worden. Die Franzosen, die französische Staatsregierung arbeitet mit dem Faktor fünf. Und wir haben dann festgelegt: Wir legen auf die Zahl von 2017, auf die 2,1, 40 Prozent drauf. Das sind dann 3,0. Und das ist etwas, das würden wir als zumindest auf den ersten Blick ohne illegale Abschalteinrichtung erreichbar halten. Alles andere ist dann die Gruppe II, und Volkswagen ist die Gruppe III.“*[2653]

Diese Festlegung sei politisch nicht angegriffen worden, sondern:

> *„Die Leitung unseres Hauses hat sich den Fachvorschlägen des Kollegiums sowohl in der Person des Leiters der Untersuchungskommission als auch in der Person des Ministers angeschlossen.“*[2654]

bb) Fahrzeuge der Gruppe I

27 Fahrzeugmodelle sind im Bericht in Gruppe I eingeordnet und zeigten nach der dargestellten Erklärung zur Gruppenbildung damit entweder ein unauffälliges Emissionsverhalten (NOx-Wert bei variierten NEFZ-Tests bzw. der RDE-Fahrt blieb unter dem 2,1fachen des Grenzwerts) oder die Hersteller konnten Auffälligkeiten nach Ansicht der Untersuchungskommission plausibel und akzeptabel darstellen.[2655] In diese Gruppe gehören auch Fahrzeugmodelle des VW-Konzerns mit Motoren der Kennziffer EA 288, dem Nachfolger des mit einer unzulässigen Abschalteinrichtung ausgestatteten EA-189-Motors.[2656]

Einige Fahrzeugmodelle wurden trotz gemessener Emissionswerte in Höhe von mehr als dem dreifachen des Grenzwerts in Gruppe I eingeordnet. Nach dem im Bericht dargestellten Vorgehen zur Einteilung der Fahrzeuge in die einzelnen Gruppen, musste der Hersteller die Überschreitungen nachvollziehbar dargestellt haben, damit bei solch einer Überschreitung eine Zuordnung zur Gruppe I erfolgt. Bei einigen dieser Modelle enthält der Bericht jedoch keine Erklärung:

– Das Modell „Audi A6 2.0 l Euro 6 EA 288“ weist bei der RDE-Fahrt einen NOx-Wert in Höhe von 246,59 mg/km und damit mehr als das dreifache des Grenzwerts auf, ist aber dennoch in Gruppe I eingeordnet. Eine Erklärung des Herstellers ist nicht veröffentlicht.[2657]

[2651] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 122.

[2652] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 40 f.

[2653] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 76.

[2654] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 76 f.

[2655] Vgl. dazu *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 40.

[2656] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 20, 22, 60, 66.

[2657] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 22.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Das Modell „Ford Focus 2.0 l Euro 5“ weist bei der RDE-Fahrt einen NOx-Wert von 682,59 mg/km und damit ca. das 3,8fache des Grenzwerts auf, ist aber dennoch in Gruppe I eingeordnet. Eine Erklärung des Herstellers ist nicht veröffentlicht.[2658]
- Das Modell „Honda HR-V 1.6 l Euro 6“ weist beim NEFZ +10 % mit 346,67 mg/km NOx einen Wert auf, der dem 4,3fachen des Grenzwerts entspricht. Dennoch wird das Fahrzeug wegen der höheren Lastbedingungen außerhalb des Prüfstands und einer bekannten Problematik bei Fahrzeugen mit NOx-Speicherkatalysator bei höherer Last als *„unauffällig“* eingestuft und in Gruppe I eingeordnet. Eine Erklärung des Herstellers ist nicht veröffentlicht.[2659]
- Das Modell „Opel Astra 2.0 l Euro 5“ weist bei der RDE-Fahrt mit 618,87 mg/km NOx einen Wert auf, der dem 3,4fachen des Grenzwerts entspricht, ist aber dennoch in Gruppe I eingeordnet. Eine Erklärung des Herstellers ist nicht veröffentlicht.[2660]
- Das Modell „Volvo V60 2.0 l Euro 6“ weist beim NEFZ +10 % mit 362,78 mg/km NOx einen Wert auf, der dem 4,5fachen des Grenzwerts entspricht. Bei der RDE-Fahrt weist es mit 331,25 mg/km NOx einen Wert auf, der dem 4,1fachen des Grenzwerts entspricht. Dennoch ist das Fahrzeug in Gruppe I eingeordnet. Eine Erklärung des Herstellers ist nicht veröffentlicht.[2661]
- Das Modell „VW Golf VII 2.0 l EA 288“ weist bei der RDE-Fahrt mit 291,91 mg/km NOx einen Wert auf, der dem 3,6fachen des Grenzwerts entspricht. Dennoch ist das Fahrzeug in Gruppe I eingeordnet. Eine Erklärung des Herstellers ist nicht veröffentlicht.[2662]
- Beim Modell „VW Touareg V6 3.0 l Euro 6“ wurde bei der RDE-Fahrt ein Wert von 238,93 mg/km NOx und damit knapp unterhalb des dreifachen des Grenzwerts gemessen. Dieser Wert soll auffällig sein. Trotzdem ist das Fahrzeug in Gruppe I eingeordnet.[2663]

cc) Fahrzeuge der Gruppe II

22 Fahrzeugmodelle wurden in Gruppe II eingeordnet und zeigten damit nach der dargestellten Gruppenbildung auffällig hohe NOx-Werte (NOx-Wert bei variierten NEFZ-Tests bzw. der RDE-Fahrt über dem dreifachen des Grenzwerts), die aus Sicht der Untersuchungskommission technisch nicht ausreichend erklärbar schienen bzw. durch die Hersteller nicht plausibel und akzeptabel begründet werden konnten.[2664] Lediglich bei Fahrzeugtypen deutscher Automobilhersteller äußerte sich die Kommission bei der Darstellung der Einzelergebnisse im Bericht jedoch ausdrücklich dahin gehend, dass Zweifel an der Zulässigkeit der Abschalteinrichtung bestehen oder es den Verdacht auf eine unzulässige Abschalteinrichtung gibt.[2665] Bei Fahrzeugtypen ausländischer Automobilhersteller wurde lediglich die Überschreitung des Grenzwerts bei einzelnen Testzyklen festgestellt und ggf. eine Erklärung des Herstellers veröffentlicht, die Untersuchungskommission nahm jedoch nicht zur Zulässigkeit der Abschalteinrichtungen aus ihrer Sicht Stellung.

In Gruppe II fallen laut Aussage des Zeugen *Odenwald* insbesondere Fahrzeugmodelle mit sog. Thermofenstern.[2666]

[2658] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 35.

[2659] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 36.

[2660] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 51.

[2661] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 58.

[2662] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 62.

[2663] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 68.

[2664] Vgl. Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 18.

[2665] Siehe I. 2. h. ff. (1).

[2666] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 96.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dd) Fahrzeuge der Gruppe III

Die Gruppe III umfasst laut dem Bericht der Kommission die vier Fahrzeugmodelle des VW-Konzerns, bei denen dem KBA von VW die Verwendung einer unzulässigen Abschalteinrichtung offengelegt wurde.[2667]

h) Rechtliche Bewertung der Ergebnisse

aa) Eingeholte Expertise

Nach Aussage des Zeugen *Zielke* stützte sich die Untersuchungskommission zur Bildung einer Rechtsauffassung zu der Frage, wann eine Abschalteinrichtung zulässig bzw. unzulässig ist, im Kern auf drei Gutachten.[2668] Im Laufe seiner Vernehmung hat er jedoch tatsächlich nur zwei Gutachten konkret benannt.

Laut dem Zeugen *Dr. Albrecht* wurde ein Rechtsgutachten zur Frage der Reichweite der hier relevanten Normen der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 von *Prof. Dr. Brenner* von der Universität Jena erstellt.[2669]

Weiter habe man sich, so der Zeuge *Zielke*, auf das erste Gutachten der Europaabteilung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages gestützt.[2670] Ein weiteres Gutachten sei im Verlauf der Sitzungen der Untersuchungskommission beauftragt worden.[2671] Nähere Angaben hierzu hat der Zeuge nicht gemacht.

Zudem gab laut dem Zeugen *Zielke* das sachverständige Mitglied der Untersuchungskommission, *Prof. Dr. Wachtmeister*, wiederholt seine Einschätzung zu Fragestellungen im Rahmen der Arbeit der Kommission ab.[2672] Zur Qualifizierung dieser Einschätzungen als Gutachten hat er Folgendes erklärt:

> *„Man muss allerdings ganz vorsichtig sagen: Ob man das jetzt als Gutachten oder gutachterliche Einschätzung sagt oder als Beitrag eines Mitglieds der Untersuchungskommission zum Untersuchungsbericht, hat natürlich der Wachtmeister hier und da durchaus auf mehreren Seiten und hin und wieder auch in einzelnen E-Mails etwas aufgeschrieben. Ob man das jetzt nun als Gutachten bewertet oder als gutachterliche Einschätzung, da können Sie mit Herrn Professor mal diskutieren. Da hat er manchmal eine sehr eigensinnige Meinung.“*[2673]

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* selbst hat in Bezug auf seine Bewertung von zwei Opel-Modellen[2674] ausgeführt:

> *„Das ist keine gutachterliche Stellungnahme. Da wehre ich mich etwas – die sehen bei mir anders aus, Gutachten –, sondern das sind Beiträge der Untersuchungskommission, die schriftlich waren, weil mündlich die Gelegenheit nicht war. Und dann habe ich das etwas ausgearbeitet.“*[2675]

Weiter hat der Zeuge erklärt, er habe nicht zu jedem der getesteten Fahrzeugmodelle, aber zu jedem vertretenen Hersteller eine Stellungnahme abgegeben:

> *„Ich habe diesen Prozess begutachtet, wie die Argumentation der Hersteller war hinsichtlich Abschalteinrichtung – zulässig oder unzulässig. Ist die schlüssig, kann man das nachvollziehen? Ist das technisch erklärbar usw.? Ich bin aber nicht auf die einzelnen Fahrzeuge eingegangen. Meine Aufgabe war dann auch noch, diese Messprozedur des KBA zu beurteilen.“*[2676]

[2667] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 114.

[2668] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 82.

[2669] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 28.

[2670] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 68.

[2671] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 82.

[2672] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 82.

[2673] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 82.

[2674] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 16, Bl. 61 ff.

[2675] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 115.

[2676] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 126.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch nach Aussage des Zeugen *Dr. Albrecht* sind Rechtsgutachten nicht zur Beurteilung jedes Einzelfalls erstellt worden.[2677]

Der Zeuge *Liebhart* vom KBA hat erklärt, dass er die Emissionsstrategie von VW nach Aufdeckung der Manipulationen rechtlich bewertet habe. Er habe jedoch keine allgemeine Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe in der Verordnung(EG) Nr. 715/2007 leisten oder die Emissionsstrategie von anderen Herstellern, die im Rahmen der Untersuchungskommission auffällige Fahrzeuge hatten, bewerten sollen:

> *„Ich bin dann aber, was die anderen möglicherweise Fälle – ich weiß nicht, ob es die gibt - - auch nicht weiter gefragt worden: Jetzt leg mir mal die unbestimmten Rechtsbegriffe aus! – Das hätte ich dann sicherlich getan, aber ich bin ja nie gefragt worden. Nur in diesem Fall VW und damals aus diesen Gründen: wirklich leicht; das muss ich echt sagen.“*[2678]

In dem von *Prof. Dr. Brenner* gemäß dem Auftrag vom 28. Januar 2016 für die Untersuchungskommission angefertigten Rechtsgutachten zur Reichweite der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, welches er am 14. April 2016[2679] und damit kurz vor Veröffentlichung des Berichts am 22. April 2016 übermittelte, wird darauf hingewiesen, dass der Fokus von Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 erkennbar darauf gerichtet sei, dass die das Emissionsverhalten beeinflussenden Bauteile dauerhaft in der Lage sein müssten, den Vorgaben der Verordnung zu entsprechen[2680]. Dem Ziel und Zweck (Telos) der Vorschrift entsprechend komme dem Gebot der „praktischen Wirksamkeit“ eine hohe Bedeutung zu,[2681] sprich: der bestmöglichen Erreichung eines Regelungsziels. Überdies betont *Prof. Dr. Brenner* in seinem Gutachten die erkennbare Absicht des Gesetzgebers, dass die Ausnahmebestimmungen durch eine allzu weite Interpretation nicht in ihr Gegenteil verkehrt werden dürften.[2682] Gleichwohl kommt er zu dem Schluss, die Verwendung von Abschalteinrichtungen könne stets dann gerechtfertigt sein, wenn von Seiten der Hersteller dargetan werde, dass ohne die Verwendung solcher Einrichtung dem Motor eine Beschädigung und erst recht ein Schaden drohe, *„sei dieser auch noch so klein“*.[2683]

Diese Formulierung wurde unter anderem bereits zuvor verwendet in einer Anlage zu einer Sprachregelung zu einem Spiegel-Online-Artikel vom 5. April 2016[2684] sowie in einer Vorlage an Staatssekretär *Odenwald* vom 11. April 2016[2685], und sie fand schließlich auch in den Abschlussbericht der Untersuchungskommission Eingang. Dort heißt es:

> *„Konsequenz dieser Unschärfe der europäischen Regelung könnte sein, dass unter Berufung auf den Motorschutz die Verwendung von Abschalteinrichtungen letztlich stets dann gerechtfertigt werden könnte, wenn von Seiten des Fahrzeugherstellers nachvollziehbar dargestellt wird, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor Schaden droht, sei dieser auch noch so klein.“*[2686]

Der Zeuge *Zinke* ist in seiner Vernehmung nach der Bedeutung dieser Formulierung gefragt worden. Er hat geantwortet:

> *“[I]ch meine zu wissen, dass der Motorschutz und der Bauteilschutz als Argument herangeführt wird, aber natürlich nicht nur als Behauptung, sondern da bedarf es schon auch eines substantiierten Vortrages im Rahmen, den wir auch so manches Mal erlebt haben, nach dem Motto: Wir haben bestimmte Schadensquoten im Feld gehabt und mussten deshalb und dergleichen mehr …*

[2677] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 28.

[2678] *Liebhart,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 57.

[2679] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 12, Bl. 217.

[2680] Ebd., Bl. 227.

[2681] Ebd., Bl. 229 am Ende.

[2682] Ebd., Bl. 252.

[2683] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 12, Bl. 247.

[2684] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.1-2, Ordner 3, Bl. 234.

[2685] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 12, Bl. 146.

[2686] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 123.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das war hier halt unterschiedlich. Es gibt eben in der Welt der Technik, ich sage mal, superiore Technik und andere, die hat diesen Standard vielleicht noch nicht so ganz erreicht. Es ist denkbar oder nachvollziehbar, dass dann auch entsprechende motor- oder bauteilschützende Maßnahmen in dem einen Fall anders gelagert sein können, dürfen, müssen als in dem anderen.“[2687]

bb) Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen

Das BMVI fertigte auf die Bitte des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 27. April 2016 eine *„rechtliche Bewertung der Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen und Motorschutzeinrichtungen“* an.[2688] In der Ausarbeitung werden mehrere Begriffe der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 als problematisch dargestellt. In den Ausführungen zum Begriff der *„normalen Betriebsbedingungen“* wird festgehalten, dass eine klare Aussage zur Auslegung des Begriffes wegen seiner *„Vielgestaltigkeit“* nicht getroffenen werden könne.[2689]

„Deshalb wäre es bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 angezeigt gewesen, dass der europäische Gesetzgeber das Tatbestandsmerkmal der ‚normalen Betriebsbedingungen‘ präzisiert […] dargelegt hätte“.[2690]

Im Hinblick auf den *„Ausnahmetatbestand des Motorschutzes“* wird vom Referat LA 23 des BMVI ausgeführt, *„dass es dieser Bestimmung an hinreichender Konkretisierung und rechtsstaatlicher Bestimmtheit mangelt.“*[2691] Weiter wird in der rechtlichen Ausarbeitung dargelegt, dass

„Konsequenz [der] Unschärfe der europäischen Regelung sein könnte, dass unter Berufung auf den Motorschutz die Verwendung von Abschalteinrichtungen letztlich stets dann gerechtfertigt werden könnte, wenn von Seiten des Fahrzeugherstellers nachvollziehbar dargestellt wird, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor Schaden droht, sei dieser auch noch so klein.“[2692]

Die vom Ausschuss befragten Zeugen haben übereinstimmend erklärt, dass bei der Frage der Zulässigkeit einer Abschalteinrichtung eine Bewertung des Einzelfalls notwendig sei.

Der Zeuge *Zinke* ist gefragt worden, ob es im KBA ein Regelwerk oder einen Leitfaden gebe, der Willkür vorbeuge und Rechtssicherheit bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 sicherstelle. Hierzu hat er ausgeführt:

„Die Bewertung letzten Endes, ob wir es im Rahmen der geltenden Vorschriften, die ja unbestimmt genug sind, für noch rechtmäßig oder – und das ist das Wichtige – für unzulässig halten, - - ist eine ganz strikte Einzelfallbewertung, eine ganz, ganz strenge. Da gibt es keinen generellen Leitfaden, sondern das ist eine strikte Einzelfallbewertung, und die wird dann von dem technischen Fachdienst unternommen.“[2693]

Auf die Nachfrage nach einem trotz der Individualität der Probleme bestehenden Regelwerk hat er geantwortet:

„Ein derartiges Regelwerk ist mir nicht bekannt.“[2694]

Auf die Frage, wann der Ausnahmetatbestand einer zulässigen Abschalteinrichtung aufgrund des Motorschutzes nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gegeben sei, hat er erklärt:

„Das ist […] eine sehr einzelfallbezogene Fragestellung. Eine Guideline gibt es so nicht. Das ist wirklich eine Frage, wo man sich die einzelnen technischen Parameter, das Kennfeld, die

---

[2687] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 121.

[2688] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27.7357.4-2, Ordner 43, Bl. 288-291.

[2689] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1 Ordner 14, Bl. 23.

[2690] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1 Ordner 14, Bl. 24.

[2691] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1 Ordner 14, Bl. 24.

[2692] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1 Ordner 14, Bl. 25; siehe zur Formulierung am Schluss der Ausarbeitung auch den Abschnitt zur Rechtlichen Bewertung der Ergebnisse das Gutachten von *Prof. Dr. Brenner* aa) (1).

[2693] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 109.

[2694] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 109.

Bedatung, vieles, angucken muss, um tatsächlich hier dann letzten Endes zu einer Entscheidung – so oder so – zu kommen. Ich bin mir auch nicht ganz sicher, ob das mittels einer Guideline möglich wäre. Aber das ist eine Einschätzungsfrage; danach kann es hier nicht gehen. Auf jeden Fall ist das immer eine Einzelfallfrage.“[2695]

Auch der Zeuge *Wummel* hat in seiner Vernehmung die Ansicht vertreten, für die Zulässigkeit von Thermofenstern gebe es keinen allgemein anzuwendenden Maßstab, sondern es sei immer eine Einzelfallentscheidung.[2696] Er ist auch dazu befragt worden, ob nach Veröffentlichung des Berichts der Kommission ein verlässliches Kompendium dazu, was eine zulässige und was eine unzulässige Abschalteinrichtung sei, bestehe, was er verneint hat:

„Nein, das haben wir nicht. Das wird ja auch als Maßnahme eingefordert, dass hier die entsprechenden Rechtsvorschriften noch mal geschärft werden. Sicherlich wird viel erleichtert durch das kommende RDE und auch den WLTP, muss man auch sagen, in Richtung CO_2. Aber gleichwohl, ich denke, die eine oder andere Lehre und das, was jetzt eben bekannt geworden ist, muss auch einfließen in die Vorschriften, um das für die Zukunft zu verbessern und die Behörden handlungsfähiger zu machen bzw. auch auf die gleiche Auffassung zu bringen.“[2697]

cc) Technische Frage der Zulässigkeit

Der Zeuge *Paeslack* hat sich in seiner Vernehmung dahin gehend geäußert, dass die Beurteilung der Zulässigkeit einer Abschalteinrichtung juristische und technische Kenntnisse verlange:

„Und auch dort kamen dann eben erst im Einzelfall die Frage und die Diskussion auf: Abschalteinrichtungen – ja, nein? Zulässig – ja, nein? Und die reine Zulässigkeit den Juristen zu überlassen, möchte ich natürlich auch nicht, weil es gibt ja Gründe, wo Abschalteinrichtungen akzeptiert werden können, und diese Gründe, meine ich, müssen schon im Einzelfall dann wiederum die Ingenieure in Zusammenarbeit mit den Juristen klären.“[2698]

Der Zeuge *Zielke* hat dagegen in Bezug auf die Zweifel der Kommission an der Zulässigkeit der Abschalteinrichtungen bei den Fahrzeugen der Gruppe II betont, dass es sich um Zweifel der Ingenieure gehandelt habe, keine Rechtszweifel. Überhaupt sei es keine juristische Frage, ob ein Auto eine unzulässige Abschalteinrichtung aufweise oder nicht. Zum Schluss müsse der Ingenieur entscheiden.[2699]

Auch der Zeuge *Dobrindt* hat sich dahin gehend geäußert, dass die Frage der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Abschalteinrichtung keine juristische Fragestellung sei:

„Und deswegen muss diese Frage ja anders behandelt werden. Es geht darum, wenn man sich auf Motorschutz beruft, was die Hersteller tun, dies in jedem Einzelfall technisch nachzuweisen. Das ist keine juristische Frage.“[2700]

Bei seiner Antwort hat er in Bezug zu Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 auch einen Ausschnitt aus einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages zitiert:

„Es gibt zu dieser Frage, soweit ersichtlich, keine Rechtsprechung oder Ausführungen in der Literatur. Gemäß dem Wortlaut der Norm ist anzunehmen, dass Verschleißschutz eine Abschalteinrichtung nur rechtfertigen kann, wenn die Einrichtung vor Verschleiß am Motor schützen soll, um so den sicheren Betrieb des Kfz zu gewährleisten. Wann genau das der Fall ist, ist eine technische Frage, die juristisch nicht beantwortet werden kann.“[2701]

[2695] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 110 f.

[2696] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 141.

[2697] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 150.

[2698] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 63.

[2699] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 68.

[2700] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 110.

[2701] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 110 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dd) VW-Fahrzeuge mit Zykluserkennung – Gruppe III

Im Bericht der Untersuchungskommission heißt es, VW habe gegenüber der Kommission am 23. September 2015 eingeräumt, dass sich auch in bestimmten in der EU typgenehmigten Dieselfahrzeugen unzulässige Abschalteinrichtungen befänden. Nachdem die Manipulationen an der abgasrelevanten Software durch unabhängige Nachprüfungen nachvollzogen worden seien, habe das KBA, gestützt auf § 25 Abs. 2 EG-FGV, VW mit Bescheid vom 14. Oktober 2015 dazu verpflichtet, die betroffenen Fahrzeuge in einen vorschriftskonformen Zustand zu versetzen.[2702] Bei der Einteilung der im Rahmen der Felduntersuchung überprüften Fahrzeugmodelle im Bericht besteht die Gruppe III demgemäß nur aus Fahrzeugen mit *„bereits festgestellten unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselmotoren der Generation EA 189“*.[2703]

In der Zeugenvernehmung ist dem Ausschuss berichtet worden, dass der Bescheid vom 14. Oktober 2015 inzwischen bestandskräftig geworden sei, weil VW keinen Widerspruch eingelegt habe.[2704] In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Frage nachgegangen, welche Rechtsauffassung zur Zulässigkeit der betroffenen Abschalteinrichtungen VW genau gegenüber der Untersuchungskommission und dem KBA vertreten hatte und wie diese zu ihrer rechtlichen Einschätzung kamen, dass die Abschalteinrichtungen unzulässig seien. Hierzu haben die befragten Zeugen sich folgendermaßen eingelassen.

Der Zeuge *Zielke* hat auf die Frage, welche Rechtsauffassung VW gegenüber der Kommission in Bezug zur Zulässigkeit der verwendeten Motorsteuerungssoftware vertreten habe, erklärt:

> *„Das ist eine ganz, ganz schwierige Frage, weil Volkswagen in der allerersten Sitzung, wo nur Ingenieure dabei gewesen sind, gesagt hat: Ja, wir haben das in Europa auch verbaut. – In der nächsten Sitzung, wo die Juristen dabei saßen, haben die Juristen erklärt: ‚Derjenige, der diese Erklärung abgegeben hat‘ – der da auch schon suspendiert war –‚konnte diese Erklärung für den Konzern nicht mehr abgeben‘, sodass wir nicht umhin kamen, den Beweis anzutreten, den wir dann auch angetreten haben. Ich sehe das Schuldeingeständnis des Konzerns darin, dass sie gegen den Bescheid des KBA nicht vorgegangen sind. Das ist dann das, was sozusagen für den Juristen auch zum Schluss bleibt.“*[2705]

Der Zeuge hat jedoch auch darauf hingewiesen, dass eine Zykluserkennung an sich nicht unzulässig sei, sie sei vielmehr nur dann irregulär, wenn, so wie bei VW, mit der Erkennung des Prüfzyklus ein anderes Abgasverhalten verbunden sei.[2706]

Der Zeuge *Wummel* hat zu der Frage, was genau VW gegenüber der Untersuchungskommission eingeräumt habe, Folgendes erklärt:

> *„Also, VW hat uns zunächst mal erklärt, wie die – und an der Stelle sage ich bewusst – Zykluserkennung funktioniert. Und entsprechend haben wir bewertet, dass es sich dabei um eine verbotene Abschalteinrichtung handelt. Wir haben dies auch per Bescheid festgestellt. Und diesem Bescheid wurde auch nicht widersprochen; er ist rechtskräftig.*
>
> *Von VW-Mitarbeitern gab es verschiedene Einlassungen, die ich auch nicht immer auseinanderhalten konnte: Ist es eine verbotene Abschalteinrichtung oder nicht? Das ist sicherlich aber auch mit diesem komplizierten Wording zu erklären. Wenn jemand von einer Abschalteinrichtung spricht, dann denken vie- - oder: In der Regel denkt man dann an die verbotene Abschalteinrichtung, aber es gibt natürlich auch welche, die erlaubt sind, weil eine der Ausnahmen aus Artikel 5 II genutzt wird.*

[2702] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 12.

[2703] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 18.

[2704] Vgl. die folgenden Zeugenaussagen.

[2705] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 65.

[2706] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 55.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ich weiß aber, dass der entsprechende Konzernjurist zumindest recht bald gesagt hat, dass es sich, auch nach Vorlage eines Rechtsgutachtens, nach seiner Ansicht um keine verbotene Abschalteinrichtung handelt.

Dennoch: Wir haben es als Bescheid - - als Verwaltungsakt festgestellt, und dem wurde nicht widersprochen. Und er ist, wie gesagt, rechtskräftig. Also, für uns ist die Sache dort klar.“[2707]

Auch der Zeuge *Dr. Albrecht* äußerte sich zu dem Umstand, dass das KBA in seinem Bescheid davon ausging, dass VW eine unzulässige Abschalteinrichtung verbaut hat, VW hingegen ein solches Einverständnis nicht öffentlich abgegeben hat:

„Ich halte die Entscheidung des KBA, eine Nebenbestimmung zur Typgenehmigung anzuordnen, für so ausreichend substantiiert, dass allein die Entscheidung aus Sicht der Bundesregierung darlegt, dass dort eine unzulässige Abschalteinrichtung verwendet worden ist. Ansonsten hätte es keine Nebenbestimmung geben dürfen.

Eine andere Frage ist, dass das niemals vor einem Gericht entschieden worden ist, weil Volkswagen die Widerspruchsfrist hat verstreichen lassen. Das heißt, wir haben hier zwei Rechtspositionen: eine Rechtsposition - die ist dann auch bestandskräftig geworden; das ist die des KBA, das sagt: die Fahrzeuge sind in einen Zustand zu überführen, der der Typgenehmigung entspricht, was so viel heißt wie: die Fahrzeuge, die davon betroffen sind, haben bis dahin nicht der Typgenehmigung entsprochen – und eine Rechtsposition von Volkswagen, die dort immer wieder öffentlich vertreten wird: dass man zwar den Bescheid des KBA akzeptiert hat, dass damit aber kein Eingeständnis der Verwendung einer unzulässigen Abschalteinrichtung einhergegangen ist. – Das lässt sich durchaus vertreten. Für mich ist entscheidend: die Beurteilung des KBA und der bestandskräftig gewordene Bescheid.“[2708]

Der Zeuge *Liebhart* hat erklärt, nach Aufdeckung der VW-Manipulationen sei es seine Aufgabe gewesen, die von Volkswagen gegenüber dem KBA vorgelegten Rechtsgutachten rechtlich zu bewerten.[2709] Diese rechtlichen Gutachten hätten *„natürlich darauf ab[gezielt], sich zu rechtfertigen. […]ein Geständnis […] haben wir nicht gehabt.“* Nach Sichtung und entsprechender Subsumtion sei für ihn jedoch klar gewesen, dass es sich bei der verwendeten Emissionsstrategie um eine unzulässige Abschalteinrichtung im Sinne der Verordnung handele.[2710] VW habe ihm die rechtliche Prüfung durch das von der Kanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer erstellte Gutachten sehr leicht gemacht. Es sei nicht notwendig gewesen, die unbestimmten Rechtsbegriffe in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 auszulegen, weil sich VW in dem vorgelegten Gutachten gar nicht auf den Motorschutz berufen habe. Auch sei der technische Sachverhalt so dargelegt worden, dass die Subsumtion leicht gefallen sei.[2711]

Der Zeuge *Zinke* hat Folgendes ausgesagt:

„Ich kann nur sagen: Das Kraftfahrt-Bundesamt ist nach der Vorlage der Gegebenheiten davon ausgegangen – und hat das auch sehr klar so benannt –, dass es sich bei der von VW getätigten Manipulation – nenne ich es mal – um eine unzulässige Abschalteinrichtung gehandelt hat. Dieses hat das Kraftfahrt-Bundesamt in seinem Bescheid auch zum Ausdruck gebracht. Dieser Bescheid ist rechtskräftig geworden.“[2712]

Der Zeuge *Redmann* ist nach einer konkreten Formulierung im Bericht der Untersuchungskommission befragt worden. Dort heißt es bei der Bewertung der Fahrzeuge aus Gruppe III:

[2707] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 144.

[2708] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 18.

[2709] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 50.

[2710] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 51.

[2711] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 57.

[2712] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 115.

> *„Bei den Fahrzeugen des VW-Konzerns mit Euro 5-Konzepten (Motoren EA 189) konnte die unzulässige Abschalteinrichtung in ihrer Wirkung durch die Messungen nachvollzogen werden.“*[2713]

Zur Verwendung der Formulierung *„nachvollzogen“* hat er erklärt:

> *„Also das Wording ‚nachvollzogen‘ ist hier ja schon sehr bewusst gewählt worden in dem Bericht. Hätten wir die Erkenntnisse nicht gehabt, dass VW die unzulässige Abschalteinrichtung benutzt, so wie sie sie eingesetzt haben, hätte man mit den Messungen, die gemacht worden sind, aus meiner Sicht zumindest, keinen rechtssicheren Nachweis einer unzulässigen Abschalteinrichtung führen können. […]*
>
> *Hier wussten wir halt, es fand eine Zykluserkennung über Weg-Zeit-Erfassung - - Das heißt im Prinzip, der Fahrzyklus wurde erkannt bzw. Abweichungen vom Fahrzyklus, und das löst dann eine entsprechende Abschalteinrichtung aus. Das war in dem Fall bekannt. Es wurde überprüft: Ja, genau so reagiert das. - Es ist unzulässig, wie die Emissionsstrategie bedatet bzw. gesteuert wird. Aber mehr als ein Nachvollziehen aus meiner Sicht ist es nicht gewesen, also, wie gesagt, das gleiche Problem, vor dem die US-EPA gestanden hat.“*[2714]

Seines Wissens sei die VW-Software nicht von der Untersuchungskommission ausgelesen worden.[2715]

ee) Alle anderen Fahrzeuge – Gruppen I und II

Bei der Bewertung der im Rahmen der Felduntersuchung gewonnenen Ergebnisse unterscheidet der Bericht nicht mehr zwischen den Gruppen I und II, sondern fasst die Fahrzeuge beider Gruppen unter der Überschrift *„b. Alle anderen Fahrzeuge“* zusammen. Dort wird festgestellt, dass alle Hersteller – also auch jene von Fahrzeugen die ursprünglich in Gruppe I eingeordnet wurden – Abschalteinrichtungen nutzten, die der Definition in Art. 3 Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 entsprächen. Der Nachweis, dass in einem der Fahrzeuge aus Gruppe I und II eine Abschalteinrichtung wie in den Fahrzeugen von VW verbaut worden sei, habe jedoch nicht erbracht werden können.[2716] An anderer Stelle im Bericht heißt es weitergehend, dass die Untersuchungen der Kommission allgemein keine weiteren Abschalteinrichtungen habe erkennen können, die auf einer Testzykluserkennung basierten.[2717]

Der Zeuge *Zielke* hat in seiner Vernehmung bestätigt, dass die Untersuchungskommission bei keinem anderen Hersteller Abschalteinrichtungen, die den Volkswagen verbauten geähnelt hätten, gefunden habe.[2718] Der Zeuge *Redmann* hat erklärt, dass nach seiner Kenntnis ausgeschlossen sei, dass ein Hersteller eines Fahrzeugmodells aus Gruppe II eine gleiche oder systemgleiche Abschalteinrichtung wie VW verwende.[2719]

In den Akten findet sich jedoch eine E-Mail von *Prof. Dr. Wachtmeister* an Herrn *Zielke* die am 16. Mai 2016, also nach Veröffentlichung des Berichts der Kommission, geschrieben wurde, in der er sich wie folgt äußert:

> *„Wir haben zu sehr in Richtung VW-Vorgehensweise gedacht. Vielleicht wäre mal eine kreative Stunde sinnvoll, innerhalb derer wir überlegen, welche ‚Tricks‘ uns noch einfallen. Die könnten wir auf Wahrscheinlichkeit einer möglichen Nutzung bewerten und dann kann das KBA entsprechende Tests durchführen.“*[2720]

In seiner Vernehmung hat der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* zu seinen Beweggründen für das Verfassen dieser E-Mail ausgeführt:

[2713] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 119.

[2714] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 135.

[2715] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 135.

[2716] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 119.

[2717] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 18.

[2718] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 53.

[2719] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 136.

[2720] MAT A Odenwald, Ordner 2, Bl. 129.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„[N]ach dem Untersuchungsbericht sind ja noch ein paar Fälle aufgetreten, - - Fiat beispielsweise. Und da ist diese Mail entstanden, weil es mich selber ein bisschen geärgert hat, wo man sagt: ‚Mensch, da hätte man ein bisschen weiter vielleicht denken können,' – aber hinterher ist man immer schlauer – ‚als das KBA jetzt gemessen hat', was meiner Meinung nach richtig war. Man wollte ja auf VW eine Abschaltungsfunktion hier entdecken oder nicht entdecken, einfach untersuchen, und war gar nicht so in Richtung Abschalteinrichtungen gepolt."*[2721]

Allerdings sei ihm von Beginn an auch bewusst gewesen, dass die Suche nach Abschalteinrichtungen inhaltlich nicht grenzenlos gefasst sein könne:

> *„Der Minister Dobrindt hat schon immer gesagt: Mensch, ihr müsst irgendwie nach Einrichtungen noch suchen. - Da habe auch ich immer gesagt: Wenn wir nicht wissen, wonach wir suchen müssen - - das ist so breit, das Band, da werden wir nie mehr fertig."*[2722]

Einen Vorwurf an das KBA habe diese E-Mail keinesfalls darstellen sollen, hat der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* in seiner Vernehmung mit Blick auf eine aus seiner Sicht verzerrte Darstellung einer Aussage von ihm in den Medien, wonach er die Methoden der Nachtests kritisiert habe, erklärt:

> *„Die Aufgabe war, eine Prüfstandserkennungssoftware zu ermitteln bei den unterschiedlichen Fahrzeugen. Und dafür war die Vorgehensweise des KBA zu 100 Prozent in Ordnung. Im Rahmen dieser Messung hat man dann auch gesehen: Es gibt noch einen zweiten Themenkreis. Der hat sich entwickelt, indem man eben dieses Ausrampen, diese Abschalteinrichtungen, die wir für zulässig zwar erklärt haben, aber die vorhanden sind, da erkannt hat. Das ist auch in den Gesprächen dann gekommen, wo man gesagt hat: Mensch, bei minus 10 Prozent oder bei diesen 10 Grad Umgebungstemperaturen, das ist auffällig. Was ist denn da passiert? - Und so hat sich dieses entwickelt. So. Und dann ist der Untersuchungsbericht entstanden. Und im Nachhinein sind dann noch Themen aufgekommen, die mehr waren als jetzt diese Temperaturrampen, zum Beispiel Drehzahl, oder nach einer bestimmten Zeit. Das war jetzt für mich – das ist eine rein persönliche Bemerkung - - wo ich gesagt habe: Mensch da hätte man vielleicht auch mal hinschauen können."*[2723]

Auch der Zeuge *Zielke* wurde als Adressat der E-Mail nach dieser befragt. Er hat ausgeführt, dass bedingt durch den großen Arbeitsanfall ab dem 22. September 2015 keine Kapazitäten vorhanden gewesen seien zu untersuchen, ob es noch weitere Lücken in Bezug auf Fahrstrecke, Temperatur oder Höhe gebe. Er sei jedoch der Ansicht, dass das Konzept, welches den Untersuchungen der Kommission zugrunde gelegen habe, auch für andere Fälle tauglich sei.[2724] Er hat abschließend bemerkt:

> *„Fachlich ist der Untersuchungsbericht so, wie er dann aufgeschrieben worden ist, von allen fachlichen Mitgliedern des Kollegiums Untersuchungskommission quergezeichnet worden, bevor es dem Staatssekretär vorgelegt worden ist. Und das war eigentlich das signifikant Wichtige."*[2725]

Der Zeuge *Odenwald* hat allgemein darauf aufmerksam gemacht, dass die Kommission beispielsweise mit der späteren Ergänzung des Test-Repertoires um den „NEFZ 10 °C-Test" aus seiner Sicht sehr wohl Kreativität bewiesen habe.[2726]

Im Nachgang zu seiner E-Mail hätten sich, so der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* in seiner Vernehmung, das BMVI und das KBA zu seinen Zweifeln geäußert und entsprechende Messungen zum Beispiel bei Fiat durchgeführt.[2727]

[2721] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 101.

[2722] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 122.

[2723] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 123 f.

[2724] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 54.

[2725] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 85.

[2726] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 106.

[2727] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 101.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ff) Speziell Fahrzeuge der ursprünglichen Gruppe II

(1) Zweifel bei allen Fahrzeugen

Bei einigen der Fahrzeugmodelle deutscher Automobilhersteller, die von der Kommission in Gruppe II eingeordnet wurden, hat die Kommission im Bericht Zweifel an der Zulässigkeit der Abschalteinrichtung bzw. den Verdacht auf eine unzulässige Abschalteinrichtung geäußert. Es sind dies die folgenden Fahrzeugmodelle:

- Audi A6 V6 3.0 l Euro 5[2728]
- Mercedes Bluetec 2.1 l Euro 6[2729]
- Opel Zafira[2730]
- Opel Insignia[2731]
- Porsche Macan 3.0 l V6 Euro 6[2732]
- VW Amarok[2733]
- VW Crafter[2734]

Nach Aussage des Zeugen *Redmann* hatte die Kommission jedoch nicht nur bei den Fahrzeugen deutscher Automobilhersteller, die im Bericht der Kommission ausdrücklich genannt sind, sondern grundsätzlich bei allen Fahrzeugen der Gruppe II Zweifel an der Zulässigkeit der verwendeten Abschalteinrichtung, welche nicht durch die Erläuterungen der Hersteller ausgeräumt worden seien.[2735]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat bestätigt:

> *„Das war die Aussage, dass wir in dem Fall, in dem wir nicht - - keine ausreichende technische Begründung für die abweichenden Werte hatten, diese Fahrzeuge in die Kategorie II eingeordnet haben.“*[2736]

Der Zeuge *Odenwald* hat erklärt, die Untersuchungskommission habe von Anfang an Zweifel gehabt, ob die gewählten Thermofenster in vollem Umfang durch den Motorschutz gerechtfertigt seien.[2737] Man habe gegenüber den Herstellern den Standpunkt vertreten, die Ausnahmeregelungen zum Motorschutz seien sehr eng auszulegen. Es seien substanzielle Darlegungen und Belege verlangt worden, welche konkreten Gründe zur Verwendung von Abschalteinrichtungen zwängen.[2738]

Der Zeuge *Redmann* hat bemerkt, dass auch Argumente einer aufwendigen technischen Umsetzung oder Kostengesichtspunkte in der Untersuchungskommission eine Rolle gespielt hätten, um eine Motorschutzeinrichtung zu rechtfertigen.[2739]

Der Zeuge *Dobrindt* hat ausgeführt:

> *„Die Untersuchungskommission hat die Zweifel formuliert, übrigens ich in der Pressekonferenz zur Untersuchungskommission auch sehr deutlich. Wir haben die Zweifel formuliert, dass das, was wir hier vorfinden in der Gruppe II, mit den europäischen Regeln im Einklang ist. Wir*

[2728] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 72.

[2729] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 94.

[2730] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 98.

[2731] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 100.

[2732] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 102.

[2733] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 110.

[2734] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 112.

[2735] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 126, 134.

[2736] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 31.

[2737] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 96 f..

[2738] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 101.

[2739] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 143.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

haben Zweifel formuliert, dass die Thermofenster vollumfänglich dem Motorschutz dienen. Ich glaube, das lässt ja an Deutlichkeit nichts missen.“[2740]

Der Zeuge *Odenwald* hat erläutert, bei welchen Fahrzeugen der Gruppe II sich der Hinweis findet, dass Zweifel an der Zulässigkeit der Abschalteinrichtungen bestehen:

„Also, wenn Sie sich mal die Systematik unseres Berichts anschauen, dann war in dieser Kategorie II - - Explizit bei allen Fahrzeugen, wo wir Typgenehmigungsbehörde sind, wurde der Hinweis gemacht, es würden Zweifel an der Unzulässigkeit der Abschalteinrichtung aus Motorschutzgründen nicht weiter bestehen, also wenn entsprechende Maßnahmen getroffen werden. Bei allen deutschen Herstellern wurde darauf hingewiesen; bei denen, wo wir nicht Typgenehmigungsbehörde sind, war dieser Hinweis nicht vorhanden. Aber wir haben uns dazu entschieden, deutlich prominenter, möchte ich noch mal sagen, darauf hinzuweisen im Fazit.“[2741]

Weshalb nur bei jenen Herstellern, bei denen das KBA die zuständige Typgenehmigungsbehörde ist, der Hinweis auf bestehende Zweifel im Bericht auftaucht, hat der Zeuge nicht erklärt.

In seiner Vernehmung ist der Zeuge *Dr. Albrecht* auch zu laut einem Medienbericht bestehenden Unterschieden zwischen einer Entwurfsversion des Kommissionsberichts und der endgültigen Version befragt worden. In der Entwurfsversion soll sich bei einigen Fahrzeugtypen laut dem Medienbericht, auf den in der Vernehmung Bezug genommen wurde, folgende Formulierung gefunden haben:

„Verdacht auf eine unzulässige Abschalteinrichtung nicht ausgeräumt.“[2742]

Im endgültigen Bericht habe diese Formulierung gefehlt. Stattdessen seien die Einlassungen der Hersteller zur Notwendigkeit der Abschalteinrichtung aufgrund des Motorschutzes wiedergegeben worden.[2743]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat den Wegfall der genannten Formulierung wie folgt erklärt:

„Es ist aber jedenfalls so, dass solche Formulierungen, dass ein Verdacht nicht ausgeräumt ist, für die Sachfrage keine Hilfestellung bieten, weil dann ist der Verdacht eben immer noch da. Das ist aber nicht der Punkt, um den es hier geht. Der Punkt war: War es technisch, rechtlich nachvollziehbar, dass andere Hersteller als Volkswagen ähnliche Zykluserkennungen verwendet haben, oder nicht? Und da kann man nicht einen Verdacht etwa nicht ausräumen; denn für einen Verdacht hat man allenfalls Indizien, sondern man müsste, um da eine substantiierte Darlegung vornehmen zu können, den Verdacht untermauern können. Und diesen Verdacht zu untermauern, das ist nicht erfolgt, aber nicht halt nicht erfolgt, weil wir nicht wollten, nicht erfolgt, weil dafür keine Sachgrundlage gewesen ist.“[2744]

Bei zwei Fahrzeugen der Gruppe II spricht die Kommission jedoch auch im endgültigen Bericht noch von einem Verdacht. Zum Opel Insignia 2.0 l wie auch beim Opel Zafira 1.6 l Euro 6 heißt es:

„Wenn der Hersteller die beabsichtigten Maßnahmen ergreift und das KBA sich von der Wirksamkeit überzeugt, würde der Verdacht auf eine unzulässige Verringerung der Wirkung des Emissionskontrollsystems aus Bauteilschutzgründen nicht weiter bestehen.“[2745]

Der Zeuge *Zinke* ist nach dem Hintergrund der Verwendung unterschiedlicher Formulierungen, („Zweifel“, „Verdacht“) gefragt worden. Er hat hierzu erklärt:

„Ich meine, es handelt sich hier nur um die redaktionell reziproke Ausdrucksweise. Ich glaube nicht, dass hier ein unterschiedlicher technischer Sachverhalt bewertet wurde.“[2746]

[2740] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 111.

[2741] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 107.

[2742] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 17.

[2743] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 17.

[2744] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 18.

[2745] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ S. 98, 100.

[2746] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 118.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(2) Keine endgültige Entscheidung zur Zulässigkeit

Mehrere der vom Ausschuss vernommenen Zeugen haben erklärt, dass die Untersuchungskommission keine endgültige Entscheidung über die Zu- bzw. Unzulässigkeit der bei Fahrzeugen der Gruppe II gefundenen Abschalteinrichtungen getroffen habe.

Der Zeuge *Zielke* hat erklärt, man sei den bestehenden Zweifeln *„autobezogen“* nachgegangen, eine Entscheidung zur Zulässigkeit jedoch noch nicht getroffen worden. Auch verwies er auf den Bericht der Kommission, in dem man gerade nicht die Stellungnahme finde,

> *„dass die Bundesregierung, vertreten durch das Bundesverkehrsministerium, der Meinung ist, dass es ab einer bestimmten Temperatur unzulässig ist oder ab einer höheren Temperatur dann zulässig.“*[2747]

Den Autoherstellern gegenüber habe man sich offen dazu geäußert, dass es keine endgültige Entscheidung des BMVI und KBA zur Zulässigkeit der Abschalteinrichtungen geben werde, sofern die Mängel abgestellt würden:

> *„Sie müssen sich vergegenwärtigen, dass alle Hersteller ungeachtet dessen, dass sie sich am Ende einer langen Diskussion bereit erklärt haben, eine freiwillige Serviceaktion zu machen, sehr, sehr großen Wert darauf gelegt haben, nichts Illegales zu machen. Und im Kern ist es dann einfach so, dass man gesagt hat: Gut, wir lassen dahinstehen, ob ein Ausrampen bei 10 Grad dem Geist und den Normen der Europäischen Kommission entspricht, wenn ihr das freiwillig abstellt.“*[2748]

Ähnlich hat sich auch der Zeuge *Redmann* geäußert:

> *„Und bei den Herstellern, wo das KBA die Genehmigung hat, da muss auch das KBA als Typgenehmigungsbehörde irgendwann die Entscheidung treffen: ‚Das war unzulässig‘ – im Zweifelsfall, im Extremfall wird die Typgenehmigung entzogen –, oder: Wir erachten das noch als zufällig. – Noch ist diese Entscheidung nicht getroffen. Wir gehen davon aus, wenn die Serviceaktionen erfolgreich sind, das wirklich auf ein Mindestmaß begrenzt wird, das Argument des Motorschutzes, dass man dann zur Einschätzung kommen wird: Man kann es noch als zulässig deklarieren.“*[2749]

Der Zeuge *Zinke* ist konkret danach gefragt worden, ob das KBA bei den Fahrzeugmodellen aus Gruppe II davon ausgegangen sei, dass die entdeckten Abschalteinrichtungen von der erteilten Typgenehmigung erfasst seien. Er hat geantwortet:

> *„Wir, die UK, haben letzten Endes kein Wert- oder Unwerturteil getroffen, sondern wir haben – so, wie es dort festgelegt ist, ist eigentlich das Bewertungsergebnis – eben auf die Hersteller darauf hingewirkt, hier emissionsmindernde Maßnahmen an im Feld befindlichen Fahrzeugen ihrer Herstellung zu arbeiten und Konzepte diesbezüglich vorzulegen.“*[2750]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat erklärt, die gefundenen technischen Mechanismen hätten aufgrund der *„Unklarheit des europäischen Rechts“* nicht klar als zulässig oder unzulässig bewertet werden können.[2751] Er hat ferner ausgeführt:

> *„Genau diese Sachverhaltsaufklärung hat in diesem Umfang aber so nicht zu dem Ergebnis geführt, dass wir hier eine rechtliche Würdigung haben vornehmen können, die unter die unzulässige Abschalteinrichtung geführt hätte.“*[2752]

[2747] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 75.

[2748] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 84.

[2749] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 135.

[2750] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 119.

[2751] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 33.

[2752] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 41.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Wummel* hat darauf hingewiesen, dass es aus seiner Sicht für die Zulässigkeit von Thermofenstern keinen allgemein anzuwendenden Maßstab gebe, sondern immer eine Einzelfallentscheidung erforderlich sei.[2753] Auf Nachfrage, ob der Kommission von den Herstellern nachgewiesen worden sei, warum es bei einer bestimmten Temperatur aus Motorschutzgründen zu einer Abschaltung der Abgasreinigung kommen müsse, hat der Zeuge erklärt:

> *„Ja, mal mehr, mal weniger. […] Ja, es gibt Hersteller, die das weniger deutlich machen können als andere. Und insofern bleiben bei manchen Zweifel und bei anderen eher keine Zweifel.“*[2754]

Konkret in Bezug zu Opel hat er sich wie folgt geäußert:

> *„Es gab eine längere Diskussion und verschiedenen Schriftwechsel mit Opel zu diesem Thema, auch Sachverständigenbefragungen. Dort gab es auch schwankende Meinungen, je nachdem, wie tie- - also, im Verlaufe der Zeit. Es war am Ende so, dass Zweifel blieben, aber auch nicht sicher festgestellt wurde, dass es eine illegale Abschalteinrichtung ist.“*[2755]

Der Zeuge *Paeslack* hat ausgesagt, dass die Zweifel der Kommission auch zum Datum seiner Vernehmung am 10. November 2016 noch bestehen würden.[2756]

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* ist zu dem Schluss gekommen, alle Hersteller außer VW hätten die Richtlinie[2757] eingehalten, weil diese *„so ein großes Scheunentor ist“*.[2758] Er könne die Versottungsproblematik nachvollziehen und habe deshalb in seinem Gutachten auch jedem Hersteller aufgrund von dessen Ausführungen in den Gesprächen *„die Absolution erteilt.“* [2759] Schließlich diene die Abschaltung zur Versottungsvermeidung auch der Umwelt:

> *„Also, in Summe schützen Sie im Grunde – jetzt in Anführungszeichen – die Umwelt, wenn Sie die Fahrsituationen ausklammern, in der Sie Ihr System wirklich massiv verschlechtern.“*[2760]

Abschalteinrichtungen hinsichtlich Temperaturverhalten und AGR halte er nicht für unzulässig.[2761] Unzulässig hingegen sei die Programmierung einer Prüfstanderkennung die nach Detektion eines Prüfstands Veränderungen an der Abgasreinigung vornehme.[2762] Weiter hat er ausgeführt:

> *„Wenn wir jetzt über Abschalteinrichtungen sprechen und Motorschutz, dann muss für mich der Motorschutz auch situationsbedingt gegeben sein. Das heißt, es muss die Temperatur, beispielsweise Umgebungstemperatur, oder irgendwelche kritischen Zustände sein. Wenn ich dieses jetzt nicht habe, sondern eine Drehzahl verwende, eine Zeit verwende oder Sonstiges, dann wird es für mich kritisch. Weil, das gilt immer. Also auch wenn sich ein Motor pudelwohl fühlt, dann hat er diese Abschalteinrichtung.“*[2763]

Der Zeuge *Dobrindt* ist in seiner Vernehmung mit der Aussage des Zeugen *Prof. Dr. Wachtmeister* konfrontiert worden, dass dieser allen Herstellern in Gruppe II *„die Absolution erteilt“* habe. Hierauf hat der Zeuge *Dobrindt* Folgendes erwidert:

[2753] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 141.

[2754] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 142.

[2755] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 140.

[2756] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 63.

[2757] Gemeint ist wohl die einschlägige Verordnung (EG) Nr. 715/2007, welche jedoch schon vom Fragesteller als Richtlinie bezeichnet wurde.

[2758] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 111.

[2759] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 111, 114.

[2760] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 111.

[2761] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 106.

[2762] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 106 f.

[2763] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 115.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Und jetzt ist es also so weit klar, dass es sich um eine technische Frage handelt, die man nur im Einzelfall bearbeiten kann. Die Unternehmen mussten konkret vorlegen in der Untersuchungskommission, was dies technisch für Auswirkungen hat bei ihrem Motor – Verlackung, Versottung und viele andere Dinge. Das haben sie gemacht. So, und jetzt kommt die Untersuchungskommission zu einem Ergebnis. Auch da muss ich sagen: Das ist nicht in Ordnung, dass Sie das versuchen darzustellen. – Die sind nicht freigesprochen worden. Sie sind alles andere als freigesprochen worden. […] Die Untersuchungskommission hat die Zweifel formuliert, […] dass das, was wir hier vorfinden in der Gruppe II, mit den europäischen Regeln im Einklang ist. Wir haben Zweifel formuliert, dass die Thermofenster vollumfänglich dem Motorschutz dienen. Ich glaube, das lässt ja an Deutlichkeit nichts missen. Deswegen haben wir mit diesen Herstellern, und zwar mit denen, wo wir qua Typzulassung Verantwortung tragen – also deutsche Hersteller mit Typzulassung in Deutschland - - ihnen eine Aufgabe gegeben, diese Fahrzeuge in einen optimierten Zustand zu bringen. […] Und diese Hersteller müssen deswegen genau das tun, was wir von anderen nämlich auch verlangen: mit einem optimierten Softwaresystem dafür zu sorgen, dass der Ausstoß an NOx-en erheblich reduziert wird und das KBA, das diese Optimierungen prüft, auch bestätigt, dass die Zweifel, die wir haben, damit ausgeräumt sind.“*[2764]

Der Zeuge *Odenwald* hat entgegen den Ausführungen des Zeugen *Prof. Dr. Wachtmeister* erklärt, es habe bei den Fahrzeugmodellen in Gruppe II auch solche gegeben, bei denen bezüglich der verbauten Abschalteinrichtungen nicht nur Zweifel bestanden hätten, sondern bei denen die Abschalteinrichtungen aus Sicht der Kommission unzulässig gewesen seien.[2765]

Auch im Akteninhalt finden sich zwei Fundstellen in denen zum Ausdruck kommt, dass das KBA bzw. das BMVI von einer engen Auslegung der Ausnahmevorschrift zur Zulässigkeit einer Abschalteinrichtung aufgrund des Motorschutzes ausgeht. In einem Dokument vom KBA von Anfang Dezember 2015 zur Information von Staatssekretär *Odenwald* zur Erstellung eines Berichts zur Abgasüberprüfungskampagne heißt es:

> *„EU 6 Fahrzeuge mit SCR Systemen sollten nach Einschätzung des KBA die maximale Konvertierungsrate des Systems auch bei Temperaturen außerhalb des Prüfstandbereiches von 20°C - 30°C nutzen.“*[2766]

Außerdem seien auch solche Fahrzeuge erkannt worden,

> *„die trotz vorhandener technischer Möglichkeiten, willkürlich Grenzbedingungen (Rampen, Abschaltung) zur Abgasnachbehandlung eingesetzt haben.“*[2767]

Und in einem KBA-Entwurf für die Beantwortung einer Kleinen Anfrage findet sich die Aussage:

> *„Aus grundsätzlicher technischer Betrachtung heraus besteht […] nur ein sehr geringer Bedarf, Abgasnachbehandlungssysteme aus Gründen des Motorschutzes abzuschalten. Dies muss jedoch im Einzelfall überprüft werden.“*[2768]

[2764] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 111.

[2765] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 106.

[2766] MAT A KBA 2-1, Ordner A117 7, Bl. 48 (49).

[2767] MAT A KBA 2-1, Ordner A117 7, Bl. 48.

[2768] MAT A KBA 2-1, Ordner A128 12.1, Bl. 315.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

i) Reaktionen des KBA auf unzulässige Abschalteinrichtungen bei VW-Fahrzeugen

aa) Verwaltungshandeln des KBA

(1) Verpflichtung zu Maßnahme- und Zeitplan

VW wurde Anfang Oktober vom KBA aufgegeben, einen verbindlichen Maßnahme- und Zeitplan vorzulegen. In diesem Plan sollte dargestellt werden, wie auf schnellstmöglichem Weg die Konformität der Fahrzeuge mit den geltenden Vorschriften hergestellt wird. VW hat einen solchen Plan fristgerecht vorgelegt.[2769]

Der Zeuge *Odenwald* hat in seiner Vernehmung hierzu Folgendes ausgeführt:

> *„Der Maßnahmeplan sieht vor, dass für alle Fahrzeuge eine Mängelbehebung durch einen Austausch der Software für die Funkenmotorsteuerung erfolgt. Zugleich erfolgt bei einigen Fahrzeugen auch der Einsatz eines Luftleitgitters zur Strömungsstabilisierung der Frischluftzufuhr. Das KBA hat die von VW vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen grundsätzlich als geeignet angesehen. Es erfolgt eine abschließende Überprüfung und Freigabe durch das KBA. Zuvor wird die konkrete Applikation auf jedes einzelne Fahrzeugkonzept fertiggestellt. Zudem wird sie durch Technische Dienste überprüft. Zusätzlich, um doppelt sicherzugehen, führt das KBA auch eigene unabhängige Prüfungen bei anderen Technischen Diensten durch.“*[2770]

(2) Anordnung einer nachträglichen Nebenbestimmung

Im Bescheid des KBA an die Volkswagen AG vom 15. Oktober 2015 wird festgestellt, dass Volkswagen unzulässige Abschalteinrichtungen nach Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 verwendet hat. Als Folge dessen ordnete das KBA gemäß § 25 Abs. 2 der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung eine nachträgliche Nebenbestimmungen zur EG-Typgenehmigung mit dem Inhalt an, die unzulässige Abschalteinrichtung zu entfernen.[2771] Bereits vorab ging VW die Anordnung des KBA per E-Mail zu.[2772] Laut dem Zeugen *Liebhart* vom KBA stand das Wort *„Rückruf“* ausdrücklich im Schreiben an VW.[2773]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* ist in seiner Vernehmung mit einem Schreiben vom 20. November 2015 an die Mitglieder des Bund-Länder-Fachausschusses Fahrzeugzulassung (BLFA-Fz) konfrontiert worden, in dem das BMVI die zulassungsrechtlichen Konsequenzen der Manipulation an VW-Motoren darstellte.[2774] Er hat hierzu ausführt, dass zwischen Fahrzeugen, die bereits im Betrieb seien und solchen, die noch nicht zugelassen seien, unterschieden werden müsse. Hinsichtlich bereits in Betrieb befindlicher Fahrzeuge sei eine Nebenbestimmung mit dem Inhalt angeordnet worden, die Fahrzeuge innerhalb eines bestimmten Zeitraums mit den maßgebenden Vorschriften in Einklang zu bringen. Für die noch nicht zugelassenen Fahrzeuge habe die erlassene Nebenbestimmung zugleich die Wirkung, dass festgestellt werde, dass die Fahrzeuge mit der Typgenehmigung nicht übereinstimmten. Die Zulassung könne erst erfolgen, wenn die Konformität mit der Typgenehmigung wiederhergestellt worden sei.[2775] Vorher bestehe ein Zulassungshindernis.[2776]

Thematisiert wurde in einer Zeugenvernehmung auch, weshalb das KBA nicht von der Möglichkeit eines Widerrufs der EG-Typgenehmigung Gebrauch gemacht hatte. Eine diesbezügliche Unterfrage c) einer Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 29. Januar 2016 (Bundestagsdrucksache 18/7469) mit dem Titel „VW-Skandal – Anforderungen an die Umrüstung der betroffenen Diesel-Pkw“ lautete:

[2769] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .2-4, Ordner 30, Bl. 26.

[2770] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 98 f.

[2771] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 1, Bl. 355.

[2772] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 1, Bl. 355.

[2773] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 65.

[2774] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 4, Bl. 174 f.

[2775] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 46 f.

[2776] Siehe MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 229 (230).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Wurde § 7 Absatz 2 Satz 3 EG-FGV, der teilweise oder gänzliche Widerruf bzw. die Zurücknahme einer erteilten EG-Typgenehmigung, vom KBA bereits angewendet?“

Die Antwort (Bundestagsdrucksache 18/7667) der Bundesregierung dazu lautete:

„Bislang war es nicht erforderlich, seitens des KBA Maßnahmen nach § 7 Absatz 2 Satz 3 EG-FGV zu ergreifen.“

Der Zeuge *Zielke* hat in seiner Vernehmung erklärt, man habe sicher auch die Möglichkeit eines Widerrufs gehabt, sich jedoch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten, bei denen auch Arbeitsplätze und die Unsicherheit im Markt bei den Verbrauchern bei Entzug der Betriebserlaubnis berücksichtigt worden seien, für das *„elegante“* Mittel einer Nebenbestimmung entschieden, *„um das zu heilen, was in dem Auto sozusagen rechtswidrig ist“*.[2777]

(3) CoP-Q-Überprüfungen

Nach Aktenlage führte das Sachgebiet 442 „Konformitätsüberprüfung CoP-Q“ am 1. Oktober 2015, mithin keine zehn Tage, nachdem das KBA nach eigenem Bekunden erstmalig von den Manipulationsvorwürfen gegen die Volkswagen AG in Bezug auf die Abgasemissionen von Dieselmodellen erfahren hatte, eine CoP-Q-Überprüfung mit Schwerpunkt Abgas Dieselfahrzeuge bei VW in Wolfsburg durch.[2778] Die Überprüfung wurde auf Art. 12 der Richtlinie 2007/46/EG in Verbindung mit Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und UN-Regelung Nr. 83 gestützt. In dem Bericht zu dieser Überprüfung heißt es zum Anlass, das KBA habe der

„Volkswagen AG Typgenehmigungen nach 2007/46/EG erteilt. Die Volkswagen AG sei als Genehmigungsinhaber verpflichtet, die Anforderungen gemäß Anhang X der EG-Rahmenrichtlinie 2007/46/EG zu erfüllen. […] Das KBA führte beim Genehmigungsinhaber Volkswagen AG auf Grund der aufgetretenen Nichtkonformitäten bezüglich Abgasemission an Kraftfahrzeugen eine anlassbezogene Konformitätsüberprüfung (CoP-Q-Systemüberprüfung) vor Ort durch.“[2779]

Am 13. November 2015 führte das KBA bei VW in Wolfsburg eine weitere CoP-Q-Überprüfung durch.[2780]

Vor Aufdeckung der VW-Manipulationen führte das KBA laut einer Antwort auf Unterfrage 9 einer Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hingegen keine CoP-Q-Überprüfungen bei VW durch. In der Antwort heißt es:

„CoP-Q-Überprüfungen durch das KBA selbst wurden vor dem VW-Fall nicht durchgeführt, da die VW AG, wie auch die anderen großen Fahrzeughersteller im Zusammenhang mit Konformitätsüberprüfungen zusätzlich einer ständigen KBA-Überwachung unterliegen.“[2781]

(4) Reaktion auf die Ausstellung unrechtmäßiger Übereinstimmungs- und Zulassungsbescheinigungen

Obwohl das KBA mit Bescheid vom 15. Oktober 2015 die nachträgliche Nebenbestimmung angeordnet hatte und für nicht umgerüstete Fahrzeuge damit ein Zulassungshindernis bestand, wurde dem KBA laut einer E-Mail vom 16. Februar 2016 jedoch mitgeteilt, VW habe auch noch nach dem

„rechtskräftigen Bescheid zur Entfernung der unzulässigen Abschalteinrichtung in einigen Fällen Übereinstimmungsbescheinigungen (CoC) und Zulassungsbescheinigungen Teil II für Neufahrzeuge ausgestellt, die unter diesen Bescheid fielen.“[2782]

[2777] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 73.

[2778] MAT A KBA-2-1, Ordner A20, Bl. 90.

[2779] MAT A KBA-2-1, Ordner A20, Bl. 91.

[2780] MAT A KBA-2-1, Ordner A117 7, Bl. 196.

[2781] MAT A KBA-2-1, Ordner A117 7, Bl. 196.

[2782] MAT A KBA-2-1, Ordner A4, Bl. 62.

Herr *Paeslack* vom KBA kam zu dem Ergebnis, dass das KBA *„keine rechtliche Möglichkeit der Sanktionierung von Volkswagen in dieser Sache“* habe.[2783]

Zum gleichen Thema hatte das BMVI am 29. Februar 2016 ein Schreiben an den Bund-Länder-Ausschuss mit dem Inhalt verschickt, dass Hersteller für nicht umgerüstete Fahrzeuge

> *„weder eine Übereinstimmungsbescheinigung (CoC) noch eine Zulassungsbescheinigung Teil II [ausstellen dürfen]. [Trotzdem sei] in den letzten Tagen […] bekannt geworden, dass in mindestens zwei Bundesländern […] mehrfach derartige Papiere mit Ausstellungdatum aus Dezember 2015 den Zulassungsbehörden vorgelegt wurden, um für betroffene Fahrzeuge eine Erstzulassung bzw. eine Umschreibung auf einen neuen Halter nach gerade in einem anderen Bundesland erfolgter Erstzulassung zu erwirken. […] Gegen VW bzw. die betreffenden Händler ist ein Bußgeld nach § 37 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 EG-FGV zu prüfen, da sie ein Fahrzeug mit einem wissentlich vorschriftswidrigen CoC veräußert bzw. in den Verkehr gebracht haben.“*[2784]

In einem E-Mail-Verkehr aus den Akten des BMVI wird näher beschrieben, dass sich VW über den Bescheid des KBA hinweggesetzt habe, indem es sich Erstzulassungen für nichtkonforme-Fahrzeuge habe ausstellen lassen,[2785] auch unter Ausschöpfung der Möglichkeit, dass Fahrzeuge in einem anderen EU-Mitgliedstaat erstzugelassen werden könnten und im Anschluss in Deutschland von der Zulassungsbehörde umgeschrieben würden[2786]. Das Referat LA 23 des BMVI sollte bis 17. Februar 2016 darüber informiert werden.[2787] Anfang Mai 2016 wurde dann vom Leiter des Referats LA 23 des BMVI ein Schreiben an die Europäische Kommission versendet, das die Problematik von Erstzulassungen nicht-konformer Fahrzeuge, die in einem benachbarten Mitgliedstaat eine Erst-/Tageszulassung erhalten haben und anschließend in Deutschland eine Wiederzulassung bzw. Umschreibung begehren, darstellte.[2788]

Der Zeuge *Wummel* hat in seiner Vernehmung zu dieser Thematik ausgeführt, dass die Zulassungsstellen sofort informiert worden seien, damit es aufgrund der bestehenden CoC nicht zu Zulassungen komme. Er hat der Einschätzung von Herrn *Paeslack* jedoch zugestimmt, dass es für das KBA mangels Zuständigkeit keine Möglichkeit gebe, Volkswagen in dieser Sache zu sanktionieren.[2789]

bb) Umrüst- bzw. Servicemaßnahmen

Im Untersuchungsausschuss wurde auch die Frage thematisiert, welche Auswirkungen die Umrüstmaßnahmen bei VW sowie die Servicemaßnahmen bei den Herstellern, die sie freiwillig durchführen, auf andere Werte als den NOx-Ausstoß hatten und wie das KBA die Umrüstmaßnahmen überwachte.

(1) Allgemeine Anforderungen

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat ausgesagt, dass das BMVI im Hinblick auf die Umrüstmaßnahmen eine *„Null-Toleranz-Linie“* verfolgt habe. Hätten sich Änderungen ergeben, wären Änderungen an der Typgenehmigung nötig gewesen.[2790] Diese Nulltoleranz bezog sich ausdrücklich nicht nur auf die Umrüstungen an VW-Fahrzeugen, sondern auf sämtliche Umrüstungen, also auch jene von Herstellern der Gruppe II, die freiwillig Servicemaßnahmen angekündigt hatten.[2791]

[2783] MAT A KBA-2-1, Ordner A4, Bl. 63.

[2784] MAT A NI-1-1, MW, Ordner 5, Bl. 75, 76.

[2785] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 198, 199, 200

[2786] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 220; MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 13, Bl. 362 f.

[2787] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 219.

[2788] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 13, Bl. 364-366.

[2789] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 145.

[2790] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 30.

[2791] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 42. f

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Dobrindt* hat erklärt, dass auch die Hersteller aus Gruppe II mit deutscher Typgenehmigung, die freiwillige Serviceaktionen zugesagt hatten, 18 Monate Zeit hätten, diese Umrüstung auch zu erreichen.[2792]

(2) Konkrete Umrüstmaßnahmen bei VW

Laut einem von Herrn *Pung-Jakobsen* vom Bundeskanzleramt angefertigten Sprechzettel war mit Stand Anfang Juli 2016 und damit Ende des Untersuchungszeitraums erst für 40 Prozent der betroffenen VW-Fahrzeuge eine Freigabe für den Rückruf erteilt.[2793]

Der Zeuge *Odenwald* hat in seiner Vernehmung erklärt, durch die Umrüstungen würden die Fahrzeuge in einen Zustand versetzt, der der ursprünglich erteilten Typgenehmigung entspreche. Inzwischen – zum Zeitpunkt seiner Vernehmung am 13. Februar 2017 – seien die Update-Maßnahmen für fast alle VW-Fahrzeuge vom KBA freigegeben worden. Es fehle ein Teilcluster von 14.400 Fahrzeugen. Hinzu kämen verschiedene Škoda-Modelle, bei denen das Vereinigte Königreich die Freigabe erteilen müsse.[2794] Tatsächlich umgerüstet seien bisher durch VW 1,3 der insgesamt betroffenen 2,4 Millionen Fahrzeuge. Wöchentlich kämen 100.000 Fahrzeuge hinzu, bis September 2017 sollen die Maßnahmen abgeschlossen sein.[2795]

Der Zeuge *Dobrindt* hat ausgeführt, dass seines Wissens bis zum Zeitpunkt seiner Vernehmung am 16. Februar 2017 1,35 Millionen Fahrzeuge von Volkswagen umgerüstet worden seien und man davon ausgehen könne, dass spätestens im September 2017 alle Umrüstaktionen abgeschlossen sein können.[2796] Zu den Vorgaben für die Umrüstaktionen von Volkswagen hat er Folgendes erklärt:

> *„Dabei haben wir sichergestellt, dass alle Verbraucherrechte vollumfänglich gewahrt werden und den betroffenen Kunden kein Nachteil entsteht. Wir haben Volkswagen ganz klar aufgegeben, dass sich durch die Umrüstung die weiteren Parameter des Fahrzeugs nicht verändern dürfen. Das betrifft jetzt beispielsweise den CO_2-Ausstoß, den Verbrauchsparameter, die Bestandteil der ursprünglich erteilten Typgenehmigung sind.*
>
> *Auf unsere Initiative hat Volkswagen seinen Kunden auch bescheinigt, dass das genauso erfolgt.“*[2797]

Laut dem Zeugen *Odenwald* hat diese Bescheinigung Volkswagens folgenden Wortlaut:

> *„Die Volkswagen AG bescheinigt, dass Ihr Fahrzeug nach der Durchführung der Rückrufaktion vollumfänglich den geltenden gesetzlichen Vorschriften entspricht. Die Volkswagen AG sichert Ihnen ferner zu, dass mit der Umsetzung der Maßnahme hinsichtlich Kraftstoffverbrauch, CO_2-Emissionen, Motorleistung und Drehmoment sowie Geräuschemissionen keine Verschlechterungen verbunden sind und alle typgenehmigungsrelevanten Fahrzeugwerte unverändert Bestand haben.“*[2798]

Dabei, so der Zeuge, handele es sich um eine Zusicherung, also eine einklagbare Rechtsgrundlage.[2799]

(3) Überwachung der Umrüstmaßnahmen durch das KBA

Die konkrete Überwachung der Umrüstungen durch das KBA hat der Zeuge *Dr. Albrecht* wie folgt dargestellt:

[2792] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 72.

[2793] MAT A BKAmt-2-1, Ordner 4, Bl. 91.

[2794] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 99.

[2795] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 99.

[2796] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 71.

[2797] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 71.

[2798] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 99.

[2799] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 116.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Zunächst mal gibt das KBA die technische Lösung frei. Bei der Gelegenheit wird überprüft, ob die Zusage, dass hier eine Verbesserung erreicht worden ist, auch eingehalten wird, und dann wird überprüft, ob die Fahrzeuge tatsächlich auch umgerüstet worden sind.“*[2800]

Er hat betont, dass auch die freiwilligen Servicemaßnahmen der Hersteller aus Gruppe II vom KBA überwacht werden würden, es handele sich um einen *„überwachten Rückruf“*.[2801]

Der Zeuge *Dobrindt* hat hierzu erklärt:

> *„Ich habe mehrmals darauf hingewiesen, dass das KBA natürlich in der Verantwortung ist, dafür zu sorgen, dass die vorgestellte Software zur Umrüstaktion auch regelkonform ist und alle anderen Vorgaben, die es gibt, die auch Sie aufgezählt haben, dass keine Parameterverschlechterungen bei den anderen Parametern stattfinden. Da ist dann das KBA die zuständige Behörde, dies freizugeben.“*[2802]

(4) Bewertung der vorgenommenen Umrüstmaßnahmen

In einem Vermerk aus dem BMF vom 3. Februar 2016 heißt es, dass nach den bisherigen technischen Ausarbeitungen der Ausbau der Abschalteinrichtungen beim VW Amarok nur geringfügige Abweichungen beim CO_2-Wert in Höhe von ± 2 Prozent zur Folge habe.[2803] VW wolle durch eine Verbesserung der Technologie jedoch erreichen, dass der

> *„CO_2-Wert, der in der Typgenehmigung ursprünglich festgelegt worden ist, beibehalten werden könne. Die neue Motorsoftware solle im Hinblick auf CO_2, also vor der Vorlage zur Genehmigung beim KBA, insoweit noch optimiert werden.“*[2804]

Der Zeuge *Wummel* äußerte sich Ende Januar 2016 anlässlich der Umrüstmaßnahme beim VW Amarok weitergehend und befürchtete weitere Erhöhungen bei den kommenden Fahrzeugen[2805], eine Befürchtung, die sich später nicht bestätigte.[2806] Auch gab es im Ausschuss zitierte Medienberichte darüber, dass die von VW vorgenommenen Umrüstmaßnahmen zur Entfernung der Abschalteinrichtung zu einem leichten Anstieg des Kraftstoffverbrauchs führen würden.[2807]

Mit Datum vom 27. Mai 2016 schrieb das BMVI in seiner Online-Chronik, dass das KBA mit der von VW vorgeschlagenen Lösung für den VW Passat nicht einverstanden gewesen sei und deshalb zunächst keine Freigabe erteilt habe. Laut Eintrag vom 3. Juni 2016 wurde die endgültige Freigabe dann erteilt.[2808]

Der Zeuge *Zielke* hat sich zum VW Passat folgendermaßen eingelassen:

> *„Es gab in dem gesamten Verlauf – das konnte man leider Gottes auch pressemäßig verfolgen – mal ein Modell, wo es ganz, ganz kritisch wurde. Das war der VW Passat, wo VW sicherlich auch versucht hat, mit weniger Aufwand die Nebenbestimmung zu erfüllen, als wir eigentlich vorgesehen hatten. Dann hat es halt eben länger gedauert, bis Volkswagen verstanden hat: Wir meinen das auch definitiv ernst, sie müssen bei jedem Modell den Katalogwert halten. Und es war nach relativ kurzer Zeit eigentlich auch klar, dass sie das können.“*[2809]

[2800] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 43.

[2801] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 43.

[2802] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 114.

[2803] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 42.

[2804] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 64.

[2805] MAT A KBA 2-4, Herabgestufte Unterlagen, Bl. 322 (VS-Nur für den Dienstgebrauch – diese Passage offen eingestuft).

[2806] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 99.

[2807] Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 113.

[2808] Internetnachweis:
http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/chronologie-zur-autoindustrie.html?nn=12830, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2809] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 73.

Laut dem Zeugen *Dr. Albrecht* ergaben sich durch die Umrüstmaßnahmen keine Veränderungen, die eine Änderung der Typgenehmigung nötig gemacht hätten:

> *„Und dieses Problem hatten wir aber nicht. Es gab zwischenzeitlich immer mal Zwischenberichte von VW, wo man dann gesehen hat: Bei der und der technischen Lösung sind wir beim CO_2-Wert vielleicht an der und jener Stelle. – Und dann haben wir gesagt: Geht nicht, sondern die Frage ist: Die Abschalteinrichtung ist zu entfernen. Der CO_2-Wert, Motorleistung und Ähnliches mehr ist weiterhin - - hat weiterhin derselbe zu sein, der bei der Typgenehmigung genehmigt worden ist, und jetzt bedarf es einer technischen Lösung dafür. Und diese technische Lösung hatte VW auch immer gefunden.“*[2810]

Ähnlich hat sich der Zeuge *Zielke* in Bezug zu CO_2-Emissionen geäußert:

> *„Wir haben im Kern hin und wieder bei einzelnen Motorvarianten das Problem gehabt, dass von Volkswagen ja verlangt worden ist, dass auch der Katalogwert bei CO_2 nicht steigen sollte, weil das ist auch eine kommunizierende Röhre zwischen NOx und CO_2. Und da musste eine Gesamtoptimierung gemacht werden. Aber es gibt kein einziges Modell nach der Freigabe des KBA, wo im Prinzip die Freigabe durch das KBA dazu geführt hat, dass das Auto jenseits des gesetzlich Zulässigen für dieses Modell einen höheren Wert hat.“*[2811]

Damit decken sich Schreiben, in denen das KBA die vorgeschlagenen Umrüstmaßnahmen bewertet. Danach wurden die von VW vorgestellten Maßnahmen zur Entfernung der unzulässigen Abschalteinrichtung und Einhaltung aller technischen Anforderungen der relevanten Einzelrechtsakte der Richtlinie 2007/46/EG durch das KBA geprüft und es wurde bei erfolgreicher Prüfung VW bestätigt, dass die vorgestellte *„Änderung der Applikationsdaten“* geeignet sei, die Vorschriftsmäßigkeit des Fahrzeugmodells herzustellen.[2812] Gleichlautende Schreiben wurden vom KBA auch an die Genehmigungsbehörden der anderen Mitgliedstaaten gesandt.[2813]

Laut den Bestätigungsschreiben wurden sechs Gesichtspunkte überprüft:

- Nichtvorhandensein unzulässiger Abschalteinrichtungen
- Offenlegung zulässiger Abschalteinrichtungen
- Schadstoffemissionen und Dauerhaltbarkeit von emissionsmindernden Einrichtungen
- Kraftstoffverbrauchswerte und CO_2-Emissionen
- Motorleistung und maximales Drehmoment
- Geräuschemissionen.[2814]

Bei allen Bestätigungsschreiben findet sich beim Prüfungspunkt *„Offenlegung zulässiger Abschalteinrichtungen“* folgendes Ergebnis:

> *„Die vorhandenen Abschalteinrichtungen wurden als zulässig eingestuft.“*[2815]

Ausführungen zur Art der Abschalteinrichtungen oder der Begründung der Zulässigkeit gibt es jedoch nicht.[2816]

Auch findet sich beim Prüfungspunkt *„Kraftstoffverbrauchswerte und CO_2-Emissionen“* jeweils folgende Feststellung:

> *„Die ursprünglich vom Hersteller angegebenen Kraftstoffverbrauchswerte und CO_2-Emissionen wurden in Prüfungen durch einen Technischen Dienst bestätigt.“*[2817]

[2810] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 30.

[2811] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 80.

[2812] Siehe zum Fahrzeugtyp 2H (Amarok) MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1.1 Ordner 8, Bl. 59 f.

[2813] MAT A KBA-2-1, Ordner A119; 8, Bl. 306.

[2814] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1.1, Ordner 8, Bl. 59 f.

[2815] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1.1, Ordner 8, Bl. 59 f.

[2816] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1.1, Ordner 8, Bl. 59 f.

[2817] Beispielhaft für das Modell VW Amarok in MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1.1, Ordner 8, Bl. 59.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(5) Folgen einer Verweigerung der Umrüstung durch Halter

Die Frage, wie darauf zu reagieren sei, wenn sich ein Halter weigere, dem Rückruf von VW Folge zu leisten, wurde laut dem Zeugen *Dr. Albrecht* im Untersuchungszeitraum nicht behandelt.[2818]

Der Zeuge *Zielke* hingegen hat dazu erklärt, man habe sich *„selbstverständlich“* Gedanken darüber gemacht, wie mit Haltern umzugehen sei, die dem amtlichen Rückruf nicht Folge leisteten. Das KBA habe ihm versichert, man werde die Durchführung des Rückrufs sicherstellen und im Zweifel alle Möglichkeiten, die das Verwaltungsverfahren biete, auch nutzen.

Der Zeuge *Dobrindt* hat ausgeführt, im Untersuchungszeitraum sei keine abschließende Entscheidung gefällt worden, welche Folgen eine unterlassene Umrüstung habe. Man gehe davon aus, dass alle Fahrzeuge umgerüstet würden und solche Fahrzeuge die nicht umgerüstet würden, könnten *„in einer Endkonsequenz auch außer Betrieb genommen werden“*. Ein Halter eines nicht umgerüsteten Fahrzeugs würde bei der nächsten Untersuchung durch den TÜV auf seine Pflicht, an der Umrüstung teilzunehmen, hingewiesen.[2819]

Der Zeuge *Zinke* hat erklärt, es handele sich um einen überwachten Rückruf, den man sonst nur aus dem Produktsicherheitsgesetz kenne, mit dem Ziel, 100 Prozent der im gesamten Markt befindlichen Fahrzeugflotte wieder in einen verkehrssicheren Zustand zu bringen. Es gebe mehrere Durchläufe von Anschreiben an die Halter der betroffenen Fahrzeuge mit der Androhung, dass bei Fernbleiben von der Werkstatt letztlich eine Entziehung der Betriebserlaubnis drohen könnte. Er betone *„könnte“*, weil die Außerverkehrbringung eines Fahrzeugs in der Zuständigkeit der Zulassungsstellen der Länder und nicht beim Bund liege. Das KBA würde die Halter von Fahrzeugen, die nicht an der Umrüstung teilnähmen, an die zuständigen Zulassungsbezirke melden. Der weitere Umgang und konkret die Beantwortung der Frage, ob es zu einem Erlöschen der Betriebserlaubnis komme, liege dann im pflichtgemäßen Ermessen der Zulassungsstellen der Länder. Bei der Frage, bis wann es zu einer Meldung vom KBA an die zuständigen Zulassungsbehörden komme, hat der Zeuge Bezug auf die *„forensische Praxis“* genommen, wonach nach Ablauf von 18 Monaten bis zwei Jahren die Meldung an die Zulassungsbehörden erfolge. Jene könnten dann im eigenen Ermessen weitere Fristen zur Behebung des vorschriftswidrigen Zustands setzen. In Bezug zu Volkswagen gebe es die klare Absprache, dass innerhalb von 18 Monaten nach Freigabe der Umrüstaktion für das jeweilige Fahrzeugmodell alle betroffenen Fahrzeuge umgerüstet sein müssten. Diese Frist von 18 Monaten sei jedoch seines Wissens nicht im Grundbescheid an Volkswagen enthalten, und auch gesetzliche Fristen zur Durchführung von Rückrufen gebe es seiner Kenntnis nach nicht. Die Frage, ob es seitens des KBA Sanktionsmöglichkeiten gebe, falls die Umrüstung nach 18 Monaten nicht vollständig abgeschlossen sei, hat der Zeuge nicht beantwortet.[2820]

j) Reaktion auf Zweifel an der Zulässigkeit bei Gruppe II

Der Bericht der Kommission unterscheidet in seinem Bewertungsteil zwar nicht mehr zwischen Fahrzeugen der Gruppen I und II, dafür jedoch zwischen solchen mit einer vom KBA erteilten Typgenehmigung und solchen mit Typgenehmigung einer anderen europäischen Genehmigungsbehörde.

aa) Fahrzeuge mit Typgenehmigung des KBA

Im Bericht heißt es:

> *„Mehrere Hersteller konnten ungeachtet der Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen dazu veranlasst werden, freiwillig technische Verbesserungen auch an in Betrieb befindlichen Fahrzeugen vorzunehmen. Das KBA wird diese verbesserten Emissionsminderungskonzepte vor Umsetzung auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen.“*[2821]

[2818] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 47.

[2819] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 105.

[2820] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 126-128.

[2821] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 119.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Darauf aufbauend findet sich bei Fahrzeugmodellen der Gruppe II mit in Deutschland erteilter Typgenehmigung die folgende oder eine ähnliche Formulierung in Bezug auf eine vom Hersteller angekündigte freiwillige Servicemaßnahme:

> *„Wenn der Hersteller, wie beabsichtigt, die Maßnahmen ergreift und das KBA sich von der Wirksamkeit überzeugt, würden Zweifel an der Zulässigkeit der Abschalteinrichtung aus Motorschutzgründen nicht weiter bestehen.“*[2822]

Demnach sollen nachträglich vorgenommene Umrüstmaßnahmen jene Zweifel an der Zulässigkeit der Emissionsstrategie entfallen lassen können, die im Rahmen der Felduntersuchung des KBA bei der Untersuchungskommission aufgetreten sind. In diesem Sinne haben sich auch mehrere Zeugen in ihrer Vernehmung durch den Ausschuss geäußert.

Dem Zeugen *Redmann* zufolge hat das KBA seine Entscheidung, ob die Begründung „Motorschutz“ bei den Fahrzeugen der Gruppe II einschlägig sei, davon abhängig gemacht, welche Lösungen die Hersteller in den freiwilligen Serviceaktionen präsentierten. Diese sollen dazu führen können, dass die Zweifel des KBA an der Zulässigkeit der Abschalteinrichtung ausgeräumt werden.[2823]

Der Zeuge *Wummel* vom KBA hat bei seiner Vernehmung am 10. November 2016 ausgesagt, dass Zweifel der Untersuchungskommission hinsichtlich der Zulässigkeit von verwendeten Abschalteinrichtung teilweise bereits durch sog. freiwillige Servicemaßnahmen der Hersteller ausgeräumt worden seien.[2824]

Auch der Zeuge *Odenwald* hat sich in Bezug auf Opel dahin gehend geäußert, dass bei Vornahme der freiwilligen Serviceaktion die im Bericht der Kommission ausgedrückten Zweifel nicht weiter bestehen würden.[2825] Er hat ferner erklärt, alle betroffenen deutschen Hersteller, also Audi, Mercedes, Opel, Porsche und VW, hätten zugesagt, Maßnahmen zu ergreifen, damit die verwendeten Thermofenster auf das wirklich notwendige Maß beschränkt würden.[2826]

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat ausgeführt, dass er es als Leistung der Untersuchungskommission ansehe, dass man Hersteller, die mit der Verwendung von Thermofenstern aufgefallen seien, freiwillig habe dazu bewegen können, Verbesserungen an ihren Fahrzeugen durchzuführen:

> *„Weil man einfach – das ist jetzt das ‚warm anziehen‘ – gesagt hat, das geht auch etwas besser nach dem Stand der Technik. […] Das sehe ich als Leistung der Untersuchungskommission, dass man die Hersteller dann bewegt hat, ohne - - Ich glaube nicht, wenn es jetzt irgendwie rechtlich aufeinander geprallt wäre, dass man da gewonnen hätte. Aber man hat die Hersteller überzeugen können, es geht auch besser, sie auch ein bisschen an der Ehre gepackt.“*[2827]

Man habe in Gesprächen mit Herstellern beispielsweise gesagt:

> *„Mensch, sollen wir veröffentlichen, dass ihr die schlechtesten seid? Da müsst ihr doch was tun usw. “*[2828]

bb) Fahrzeuge mit Typgenehmigung anderer europäischer Genehmigungsbehörden

(1) Allgemeines

Im Bericht der Kommission heißt es:

[2822] Bspw. beim Fahrzeugmodell „Audi A6 V6 3.0 l Euro 5“, Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 72.

[2823] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 136.

[2824] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 150.

[2825] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 101.

[2826] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 97.

[2827] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 111.

[2828] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 111 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Das KBA wird die jeweils zuständigen europäischen Genehmigungsbehörden über alle Ergebnisse und insbesondere über die ermittelten Auffälligkeiten (Fahrzeuge der Gruppe II) informieren und um eine weitere Bewertung bitten.“*[2829]

Die Zeugen *Redmann*, *Dr. Albrecht* und *Wummel* haben gegenüber dem Ausschuss bestätigt, dass den anderen Mitgliedstaaten die entsprechenden Informationen zugeleitet worden seien.[2830] Inwieweit diese dann tätig geworden seien oder würden, entziehe sich allerdings der unmittelbaren Einflussnahme des BMVI.[2831]

Zu im Ausland genehmigten Fahrzeugtypen hat der Zeuge *Odenwald*, erklärt, es sei dem BMVI gelungen, bei Suzuki, Renault und Dacia auch Zusagen zur Durchführung freiwilliger Servicemaßnahmen zu erhalten.[2832]

Der Zeuge *Dobrindt* hat nach Darstellung der mit deutschen Herstellern getroffenen Vereinbarungen zu freiwilligen Optimierungen ausgeführt:

> *„Entsprechend diesen Vereinbarungen, wie ich sie gerade erklärt habe, konnten wir feste Vereinbarungen mit im Ausland genehmigten Fahrzeugtypen oder Herstellern von im Ausland genehmigten Fahrzeugtypen nicht treffen. Es gibt aber Ankündigungen von Herstellern gleichlautender Art, beispielsweise von Renault, gegenüber der Untersuchungskommission, dass sie ähnlich oder gleich verfahren wollen. Dazu gehört aber, dass vergleichbare Vereinbarungen mit den zuständigen ausländischen Genehmigungsbehörden und den Fahrzeugherstellern getroffen werden. Die ausländischen Typgenehmigungsbehörden wurden von uns selbstverständlich über die Ergebnisse unserer Untersuchungen auch in Kenntnis gesetzt, sodass sie in der Lage sind, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.“*[2833]

(2) Handeln in Bezug auf Fiat Chrysler Automobiles (FCA)

In einem Vermerk vom 4. Mai 2016 hatte *Liebhart* vom KBA im Auftrag der Behördenleitung die rechtlichen Möglichkeiten hinsichtlich möglicher Maßnahmen gegenüber der Firma FCA in Deutschland geprüft, deren Fahrzeuge mit hohen Emissionswerten (NOx) aufgefallen waren. Darin kam er zu dem Ergebnis, dass das KBA keine Rechtsgrundlage habe, um ein Verkaufs- bzw. Zulassungsverbot von Fahrzeugen der Firma FCA auszusprechen.[2834]

In einer E-Mail vom 11. Mai 2016 berichtete dann der Leiter der Abteilung 4 – Fahrzeugtechnik des KBA, *Wummel*, dem Leiter des zu seiner Abteilung gehörenden Referates 43 – Produktüberwachung, *Wrobel*, dass in Abstimmung mit dem BMVI ein Schreiben an die italienischen Behörden gemäß § 30 Abs. 3 der Richtlinie 2007/46/EG geplant sei, in dem diese zu Maßnahmen gegen FCA wegen festgestellter Abweichung von der Typgenehmigung aufgefordert werden sollten.[2835]

In den Vernehmungen vor dem Ausschuss haben verschiedene Zeugen teils ausführliche Erläuterungen zum Fall Fiat gemacht.

Speziell zum Hersteller Fiat Chrysler hat der Zeuge *Dr. Albrecht* erklärt:

> *„Ansonsten ist das Thema Fiat in der Untersuchungskommission wiederholt erörtert worden mit dem Ergebnis, dass zunächst das KBA die entsprechende Typgenehmigungsbehörde in Italien über die Ergebnisse unterrichtet hat mit der gleichzeitigen Bewertung, dass aus deutscher Sicht hier eine unzulässige Abschalteinrichtung vorhanden ist, und gleichzeitig die Europäische Kommission unterrichtet worden ist, und zwar seitens des BMVI mit dem gleichen Tenor.“*[2836]

[2829] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 119.

[2830] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 134 f.; *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 31; *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 142.

[2831] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 31.

[2832] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 97.

[2833] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 72.

[2834] MAT A KBA-2-1, Ordner A5, Bl. 83.

[2835] MAT A KBA-2-1, Ordner A5, Bl. 85.

[2836] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 34.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Odenwald* hat sich in Bezug zu Fiat wie folgt geäußert:

> *„Bei den vom KBA durchgeführten Messungen im Rahmen der Untersuchungskommission gab es Hinweise auf Unregelmäßigkeiten bei Fiat. Dies betraf Euro-6-Fahrzeuge mit Dieselmotor. Wir haben daraufhin das KBA beauftragt, eigene Untersuchungen an vier weiteren Fiat/Chrysler-Fahrzeugen durchzuführen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen zeigten, dass bei allen überprüften Fahrzeugen nach unserem Verständnis eine unzulässige Abschalteinrichtung verbaut ist. Zum einen erfolgte eine Abschaltung der Abgasrückführung nach 22 Minuten. Außerdem wird nach sechs Zyklen die Regeneration des NOx-Speicherkatalysators abgeschaltet. Dann steigen die NOx-Werte stark auf das Neun- bis Fünfzehnfache des Grenzwertes.*
>
> *„Wir haben die italienischen Kollegen im Mai 2016 über unsere Erkenntnisse unterrichtet, nachdem sich Fiat gegenüber dem BMVI nicht gesprächsbereit gezeigt hat. Die italienische Genehmigungsbehörde hat daraufhin eigene Tests vorgenommen und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass keine unzulässige Abschalteinrichtung vorliegt. Aufgrund der unterschiedlichen Auffassung haben wir deshalb im Rahmen des Artikel-30-Verfahrens die Kommission um ein Vermittlungsverfahren gebeten, entsprechend eben diesem Typgenehmigungsrecht. Im Rahmen zweier Gespräche mit Italien und der Europäischen Kommission wurden von der Kommission die Messergebnisse des Kraftfahrt-Bundesamtes bestätigt. Damit sehen wir unsere Position klar bestätigt. Italien hat im Rahmen des Vermittlungsverfahrens mitgeteilt, dass Fiat eine freiwillige europaweite Serviceaktion bei allen betroffenen Fiat-Fahrzeugen vornimmt. Warum nicht gleich so? Wir begrüßen das ausdrücklich.“*[2837]

Der Zeuge *Dobrindt* hat erklärt, dass es bei den Messungen des KBA im Rahmen der Untersuchungskommission Unregelmäßigkeiten bei Fahrzeugen des Herstellers Fiat gegeben habe. Nach Meinung der beteiligten Fachleute sei dort eine unzulässige Abschalteinrichtung verbaut, weil die Abgasreinigung nach 22 Minuten abschalte und auch die Regeneration des NOx-Speicherkatalysators nach sechs Regenerationszyklen abgeschaltet werde. Man habe diese Erkenntnisse der Europäischen Kommission mitgeteilt und befinde sich derzeit in einem Mediationsverfahren mit Italien.[2838] Zuvor habe es ein Gespräch zwischen der Untersuchungskommission und Fiat gegeben, an dem der Zeuge selbst teilgenommen habe; der für Fiat anwesende Vertreter habe dort jedoch keine Angaben zum Sachverhalt machen können. Ein weiterer Termin sei von Fiat mit dem Hinweis abgesagt worden, dass es keine Zuständigkeit der Untersuchungskommission gebe, weil Fiat nur in Italien Typzulassungen habe, nicht aber in Deutschland. Der Zeuge hat erklärt, er halte dieses Verhalten *„für vollkommen unangemessen“*, was er auch gegenüber der Öffentlichkeit deutlich gemacht habe.[2839] In einem kürzlich stattgefunden Gespräch (die Vernehmung des Zeugen *Dobrindt* fand am 16. Februar 2017 statt) habe Italien nun erstmals angedeutet, dass die nach 22 Minuten eingreifende Abschalteinrichtung durch ein Softwareupdate behoben werden könne. Es bestehe jedoch weiterhin die Sachlage, dass man im BMVI von einer unzulässigen Abschalteinrichtung ausgehe, während Italien diese Emissionsstrategie als zulässig ansehe.[2840]

k) Unterschiedliche Behandlung von VW und anderen Herstellern

In der Zeugenvernehmung hat der Ausschuss auch die unterschiedliche Behandlung von VW (Erlass einer Nebenbestimmung, die zu Rückruf verpflichtet) und anderen Herstellern (Drängen auf freiwillige Servicemaßnahme) thematisiert.

Der Zeuge *Zielke* hat insoweit ausgeführt, dass die Fälle nicht vergleichbar seien. Während bei VW feststehe, dass eine unzulässige Abschalteinrichtung verbaut sei, könne man bei den Abschalteinrichtungen der anderen Hersteller über die Zulässigkeit streiten. Selbst wenn die Kommission der Meinung wäre, die Abschalteinrich-

---

[2837] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 100.

[2838] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 74.

[2839] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 86 f.

[2840] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 92 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

tungen seien unzulässig, habe man nicht das Rechtsmittel des sofortigen Vollzugs nach § 80 Verwaltungsgerichtsordnung, sondern müsste erst in einem lang andauernden gerichtlichen Streit diese Ansicht durchsetzen können.[2841]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat erklärt, dass man bei den Fahrzeugen der Gruppe II zwar einen gewissen Verdacht gehabt habe, man aufgrund eines bloßen Verdachts jedoch noch keine Maßnahmen ergreifen könne. Würden Maßnahmen ergriffen, könnten damit erhebliche wirtschaftliche Schäden und insbesondere auch Schadensersatzforderungen gegen die Bundesregierung drohen. Aus diesem Grund habe man die Hersteller aus Gruppe II nicht zu einem Rückruf oder zu Servicemaßnahmen verpflichtet, sondern sie nur dazu gedrängt, selbst ihre Technik im Hinblick auf Emissionen zu verbessern.[2842] Der gravierende Unterschied zu den Fahrzeugen, bei denen VW eine Abschalteinrichtung eingestanden habe, sei eben der, dass bei den Fahrzeugen der Gruppe II niemand eine Zykluserkennung eingeräumt und auch das KBA in ihren Untersuchungen keine solche erkannt habe.[2843]

l) Bericht zu Stickoxidmessungen

aa) Zwischenbericht, nicht Endbericht

Der volle Untertitel des am 22. April 2016 veröffentlichten Berichts der Untersuchungskommission „Volkswagen“ lautet:

> *„Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“.*

Laut Auskunft der Pressestelle des BMVI vom 9. Februar 2016 sollten die Ergebnisse der Nachprüfungen von Dieselmodellen von VW und anderen Volumen-Herstellern in einem *„Gesamtbericht“* veröffentlicht werden.[2844] Der am 22. April 2016 veröffentlichte Bericht weist jedoch ausschließlich NOx-Werte aus. In der am gleichen Tage zur Veröffentlichung des Berichts erschienenen Pressemitteilung des BMVI findet sich kein Hinweis darauf, dass ein zweiter Bericht mit CO_2-Messungen folgen soll.[2845] Auf der Website des BMVI wird der am 22. April 2016 veröffentlichte, ausschließlich NOx-Werte beinhaltende Bericht auch als *„Gesamtbericht der Untersuchungskommission“* bezeichnet.[2846]

Im Rahmen einer Intervention des Vertreters des BMVI auf die Frage eines Ausschussmitglieds zur CO_2-Problematik bei VW-Fahrzeugen in einer Sitzung des Untersuchungsausschusses, hat der Beauftragte des BMVI wiederum erklärt:

> *„Die Untersuchungskommission hat ja noch nicht insgesamt ihre Arbeit abgeschlossen, sondern sie hat einen Bericht jetzt, im Grunde einen Zwischenbericht vorgelegt, und der ist auch insoweit zulässigerweise Gegenstand unserer hiesigen Erörterungen.“*[2847]

bb) Einflussnahme der Automobilindustrie?

Bei verschiedenen Zeugenvernehmungen wurde wiederholt unter Bezugnahme auf Medienberichte thematisiert, ob und inwiefern Inhalt und Formulierungen im Bericht der Kommission mit Automobilherstellern abgestimmt oder gar von diesen vorgegeben wurden.

[2841] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 68.

[2842] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 19.

[2843] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 33.

[2844] MAT A BMVI-2-3, Ref. K 10, Ordner 2, Bl. 38.

[2845] Siehe Internetnachweis: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2016/051-Dobrindt-bericht-untersuchungskommission-volkswagen.html, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2846] Siehe Internetnachweis:

https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/abgas-thematik.html, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2847] Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 130.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In einem Artikel auf Spiegel Online, der in einer Ausschusssitzung zitiert worden ist,[2848] wurde berichtet, dass sich der Hersteller Opel beim KBA über die in einem Entwurf des Berichts zunächst verwendeten Formulierungen beschwert habe. Opel habe erklärt,, man könne dem Entwurf *„nicht zustimmen“*, die Formulierungen würden *„einen Gesetzesverstoß“* des Konzerns nahelegen, was Opel zurückweise. Außerdem habe Opel sich gegen die Formulierung des Ministeriums verwahrt, es handele sich *„um manipulierte Fahrzeuge“*. Außerdem hat Spiegel Online über eine E-Mail eines Mitarbeiters des KBA an einen Mitarbeiter des BMVI zu einer Berichtspassagedie den Hersteller Porsche betrifft, berichtet. In dieser soll ersterer geschrieben haben, man habe den Text mit dem Hersteller abgestimmt und bewusst auf bestimmte Formulierungen verzichtet, weil *„der Hersteller an dieser Stelle so empfindlich“* sei. Der Präsident des KBA *Ekhard Zinke* habe daraufhin an Mitarbeiter seines Hauses geschrieben und sich gegen die ursprünglich strengen Formulierungen ausgesprochen. Er habe geschrieben, Opels Ausführungen seien im Grunde nachvollziehbar. Seine Nachricht habe mit den Worten *„mit industriefreundlichem Gruß“* geendet.

In seiner Vernehmung ist der Zeuge *Zinke* mit diesem Medienbericht konfrontiert worden. Auf die Frage, wie „industriefreundlich“ das KBA bzw. dessen Präsident denn sei, hat der Zeuge geantwortet, es handele sich bei der von ihm gewählten Schlussformel um eine *„bitter-ironische Formulierung“*, die er nur seinen zwei engsten Kollegen in der Annahme habe zukommen lassen, die Kollegen würden sie als *„flapsig-ironisch, sarkastisch“* und ohne *„den Funken einer Ernsthaftigkeit“* auffassen, was seiner Ansicht nach auch der Fall gewesen sei.[2849]

Hinsichtlich angeblicher Absprachen oder Abstimmungen der Untersuchungskommission mit Automobilherstellern bei Formulierungen des Berichts, haben die hierzu befragten Zeugen in ihren Vernehmungen übereinstimmend auf eine Unterscheidung der Behandlung von Textteilen mit technischem Bezug einerseits und Textteilen mit Bewertungen oder Schlussfolgerungen andererseits im Bericht hingewiesen.

Der Zeuge *Redmann* hat unter Berufung auf einen nicht namentlich genannten KBA-Mitarbeiter berichtet, dass den Herstellern im Rahmen der Erstellung des Berichts Teile davon vorgelegt worden seien.[2850] Dies soll jedoch nicht Passagen zu Schlussfolgerungen oder Bewertungen der Kommission betroffen haben, sondern solche Teile, in denen die Hersteller eigene Ausführungen gemacht hätten und bei denen die Kommission durch Gegenlesen hätte bestätigt haben wollen, dass sie diese richtig wiedergegeben habe.[2851] Eigene Entwürfe von Herstellern sollen der Kommission nicht zugeliefert worden sein.[2852] Zu keinem Zeitpunkt habe er eine Intervention von Herstellern zu Änderungen am Bericht oder eine entsprechende Streichung durch die Kommission wahrgenommen.[2853] Auf die Frage, ob alle Mitglieder der Untersuchungskommission *„gleichberechtigte Mitspracherechte“* bei der Erstellung des Berichts gehabt hätten, hat der Zeuge geantwortet, er habe keine Hierarchie feststellen können. Der Bericht sei

> *„gemeinschaftlich als Untersuchungskommission erstellt worden, und gemeinschaftlich war dann am Ende das Verständnis: Ja, so wie die Fassung jetzt ist, ist es richtig.“*[2854]

Der Zeuge *Wummel* hat berichtet, dass die Untersuchungskommission zunächst ihre Texte geschrieben, die Hersteller damit konfrontiert und Stellungnahmen von diesen eingeholt habe.[2855] In den meisten Fällen habe er die Entwürfe der Kommission an die Hersteller geschickt.[2856] Man habe dies gemacht um sicherzugehen, dass Aussagen, die Hersteller belasteten, auch technisch korrekt dargestellt seien.[2857] Die Zusammenarbeit mit den

---

[2848] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 83.

[2849] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 91.

[2850] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 126.

[2851] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 127.

[2852] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 128.

[2853] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 128.

[2854] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 129.

[2855] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 138.

[2856] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 147.

[2857] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 139.

Herstellern sei *„eher offen“* gewesen, sie hätten der Kommission den Eindruck vermittelt, deren Fragen umfangreich zu beantworten, und hätten ausführliche Erklärungen abgegeben.[2858] Allerdings hat er zu den Antworten der Hersteller auf die Anfragen der Kommission auch Folgendes gesagt:

> *„Nein, also, die Texte kamen natürlich auch mit Inhalt zurück, den wir nicht akzeptiert haben. Ich glaube, in einem Fall war es irgendwie, dass dann die Schlussfolgerung auf einmal reingeschrieben wurde: Das Fahrzeug hält die - - weist somit nach, die Verordnung 715/2007 einzuhalten. – Das sind natürlich Dinge, die dann auch missbraucht wurden. Aber gut, das kann man natürlich schnell erkennen und solche Dinge, die missbräuchlich geändert wurden, wieder rausnehmen. Aber andere Hinweise waren natürlich wertvoll zum Teil, wenn wir beispielsweise da technisch etwas nicht ganz richtig dargestellt haben in den relativ kurzen Texten.“*[2859]

Der Zeuge *Paeslack* hat allgemein ausgeführt, dass die Hersteller über die Ergebnisse der Felduntersuchung ebenso wie die Formulierungsvorschläge des KBA vorab informiert worden seien:

> *„Ich weiß nicht, ob alle informiert worden sind, aber ich weiß, im einen oder anderen Fall ist das geschehen, insbesondere wenn das eben auch sehr nachteilige Formulierungen oder wenn das sehr kritische Dinge waren – nicht ‚nachteilige Formulierungen‘, das ist Quatsch, Entschuldigung –, wenn es sehr kritisch war, wenn es grenzwertig war, weil - - Auch diese Praxis halte ich für gerechtfertigt, weil mit diesem Bericht der Untersuchungskommission und einer ja eventuell falschen Anschuldigung hätte man natürlich massive Probleme als Behörde bekommen, wenn ich einen Bericht veröffentliche, wo eventuell Fehler drin sind oder auch einfach Unterstellungen drin sind, die wir vielleicht beim Schreiben des entsprechenden Resümees gar nicht gemerkt hätten. Und auf einmal haben wir da einen massiven wirtschaftlichen Schaden durchs [sic!] Unternehmen. Das ist einfach aus Absicherungsgründen schon gemacht worden.“*[2860]

Mit welchen Herstellern konkret es eine Rückkopplung gegeben habe, hat der Zeuge nicht zu beantworten vermocht.[2861]

Der Zeuge *Dr. Wachtmeister* hatte nach eigenem Bekunden nicht den Eindruck, dass die Hersteller versucht hätten, die Untersuchungskommission in ihrem Sinne zu beeinflussen.[2862] Sehr wohl hätten sich Hersteller jedoch so dargestellt, dass sie gut ausgesehen hätten.[2863] Ob von Herstellern Schadensersatzklagen in Aussicht gestellt worden seien, falls deren Änderungswünsche nicht berücksichtigt würden, wisse er nicht.[2864] Die Kurztexte zu den einzelnen Fahrzeugmodellen seien seines Wissens schon aus Zeitgründen nicht mit den Herstellern rückgekoppelt worden. Der Bericht sei

> *„fertig geworden und wurde gedruckt – last minute.“*[2865]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat erklärt, dass das, was im Endeffekt im Untersuchungsbericht gestanden habe, das gewesen sei, was die Kommission vertreten habe.[2866] Eine direkte Zuarbeit von Herstellern in Bezug auf Formulierungen im Bericht habe es nicht gegeben.[2867]

Der Zeuge *Zielke* hat ausgesagt, das KBA habe in den Bereichen, in denen es technisch wichtig gewesen sei, die Umstände richtig zu beschreiben, Textpassagen mit den Herstellern abgestimmt, auch um spätere Schadensersatzforderungen wegen Falschdarstellungen zu vermeiden. Nicht ausschließen könne er, dass in der Folge bei den Kurztexten zu den einzelnen Fahrzeugmodellen Passagen technischer Natur ausgetauscht worden seien.

[2858] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 139.

[2859] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 147.

[2860] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 67.

[2861] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 67.

[2862] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 100.

[2863] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 100.

[2864] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 123.

[2865] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 127.

[2866] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 18.

[2867] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 20.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Jedenfalls sei es bei den betroffenen Textteilen nicht um Bewertungen oder Schlussfolgerungen gegangen.[2868] Auf Nachfrage hat der Zeuge jedoch auch erklärt:

> *„Sie müssen sich vergegenwärtigen, dass alle Hersteller ungeachtet dessen, dass sie sich am Ende einer langen Diskussion bereit erklärt haben, eine freiwillige Serviceaktion zu machen, sehr, sehr großen Wert darauf gelegt haben, nichts Illegales zu machen. Und im Kern ist es dann einfach so, dass man gesagt hat: Gut, wir lassen dahinstehen, ob ein Ausrampen bei 10 Grad dem Geist und den Normen der Europäischen Kommission entspricht, wenn ihr das freiwillig abstellt.“*[2869]

Auch der Zeuge *Odenwald* hat in seiner Vernehmung die Trennung zwischen technischen Sachverhalten und der Bewertung dieser Sachverhalte angesprochen:

> *„Deshalb wurden Formulierungen im Abschlussbericht, die sich auf technische Beschreibungen bezogen, mit den Herstellern abgestimmt. Dies hatte aber nichts mit der eigentlichen Bewertung zu tun. Bewertungen wurden alleine durch die Untersuchungskommission mit Unterstützung durch den Sachverständigen Professor Wachtmeister vorgenommen.“*[2870]

Er hat eine konkrete Textstelle im Bericht genannt, die man habe abstimmen müssen:

> *„Für das sogenannte Ausrampen der AGR-Menge in Abhängigkeit von Umgebungstemperatur/Temperatur im Ansaugsammler/Kühlwassertemperatur haben alle befragten Hersteller als Grund das Risiko einer Belagbildung im AGR-System angeführt. Dieses Risiko ist zweifelsfrei vorhanden und ist mit den herstellerunabhängigen Forschungsprojekten bestätigt. Die Belag- oder auch Lackbildung kann zu einem Versagen des AGR-Ventils führen und den AGR-Kühler zusetzen.“*[2871]

Auf die Frage nach dem konkreten Ablauf der Abstimmung zu technischen Aspekten hat der Zeuge geantwortet:

> *„Ich muss sagen, diesen Bereich der Abstimmung dieser technischen Fragen, das habe ich dem - - das hat das KBA gemacht in eigener Zuständigkeit. Wie die das jetzt konkret gemacht haben - - Ich weiß, Sie spielen an auf diese Sachen, die auch in der Presse standen. Die haben mit Sicherheit eine bestimmte Textpassage hingeschickt, und daraufhin hat der Hersteller gesagt: ‚Das ist aus unserer Sicht eine fehlerhafte Darstellung des Sachverhaltes‘, und dann wurde eine entsprechende Änderung gemacht. Keine Änderung wurde gemacht, wenn es sich um die Bewertung von uns gehandelt hätte.“*[2872]

Seines Wissens gab es gegenüber dem BMVI keine Androhung von Schadensersatzklagen.[2873]

Der Zeuge *Zinke* hat zunächst erklärt:

> *„In keinem Fall hat sich das Kraftfahrt-Bundesamt in der Bewertung, zu der es dann gekommen ist, von der Industrie in irgendeiner Art und Weise beeinflussen oder gar formulieren lassen. Aber richtig ist, dass die von uns gewonnenen Erkenntnisse schon den betroffenen Herstellern präsentiert worden sind, um auch sicher zu sein: ‚Gehen wir von den zutreffenden Sachverhalten aus?‘, bevor ich eine, womöglich auch in das Juristische hineingehende, Bewertung vornehme – Rückfragen nur hinsichtlich des Sachverhaltes, nicht eine Einflussnahme in irgendeiner Art und Weise auf unsere Bewertung.“*[2874]

Weiter hat er dann ausgeführt:

[2868] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 81.

[2869] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 84.

[2870] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 98; siehe auch S. 112.

[2871] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 108.

[2872] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 122.

[2873] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 108.

[2874] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 98.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Es ist aber richtig, es ging darum: Gehen wir – das war unsere Fragestellung – bei einer Bewertung vom richtigen Sachverhalt aus? Das [sic!] wäre ja nichts schlimmer, als wenn wir eine Bewertung vornehmen, womöglich diese dann publik würde, und wir wären von einem falschen Sachverhalt ausgegangen. Hier stehen ja immense wirtschaftliche Fragen im Raume.“*[2875]

Und später:

> *„Der Terminus ‚abgestimmt‘, der kann natürlich eine höchst sensible, um nicht zu sagen: virulente, Konnotation bekommen. Eine Abstimmung im Sinne von ‚abgleichen‘ hat es nur und lediglich beschränkt auf Sachverhalte, nicht auf technische Bewertungen gegeben.“*[2876]

Die Frage, ob Texte oder Textentwürfe für den Untersuchungsbericht an die Hersteller geschickt worden seien, hat er folgendermaßen beantwortet:

> *„In aller Regel: Nein. Sondern es waren Feststellungen, die wir aufgrund unserer eigenen und selbstveranlassten Messungen vorgefunden haben. Die haben wir in Sitzungen mit den Herstellern präsentiert und gefragt: Gibt es dafür eine plausible Erklärung, ja oder nein? Das haben wir schon gemacht. In Einzelfällen ist auf, ich sag mal, Frühstadien - - Dieser Bericht hat sich auch iterativ in Stufen entwickelt. Es gibt ja keinen Bericht, der heute geschrieben und morgen veröffentlicht wird, schon gar nicht in derartig komplizierten Sachverhalten. Da haben wir die Erklärungen der Hersteller entgegengenommen, haben sie selbst bewertet, haben auch natürlich die Expertise des ja geradezu höchst kompetenten Herrn Professor Dr. Wachtmeister in Anspruch genommen. Und so hat sich dann ein Meinungsbild herauskristallisiert. Das war die Vorgehensweise.“*[2877]

Auf die Nachfrage, ob aus der vom Zeugen verwendeten Formulierung *„in aller Regel“* zu schließen sei, dass es auch Fälle gegeben habe, in denen Textteile an die Hersteller verschickt worden seien, hat er geantwortet:

> *„Ja, die hat es gegeben, und zwar nur aus dem wirklich singulären Grund heraus, bestätigt zu bekommen, ob wir von einem richtigen technischen, wenn man so will, Lebenssachverhalt ausgehen. Das war die einzige Zielrichtung.“*[2878]

An welche Hersteller Textentwürfe geschickt worden seien, sei ihm nicht genau erinnerlich, möglicherweise sei einmal Mercedes betroffen gewesen.[2879] Er könne auch nicht quantifizieren, bei wie vielen Herstellern der 53 getesteten Fahrzeugmodelle es zu einem Austausch von Textteilen gekommen sei.[2880]

m) Untersuchung eventueller Manipulationen von CO_2-Werten bei VW- Fahrzeugen

aa) Darstellung der Sachlage, Akteninhalt

In einer Ausarbeitung des BMVI mit der Überschrift *„Presse-Sprachregelung zur CO_2-Problematik bei Volkswagen“* vom 8. Dezember 2015 wird die Thematik der vermeintlichen Auffälligkeiten hinsichtlich CO_2-Werten bei VW-Fahrzeugen dargestellt. Nach Information von Volkswagen vom 3. November 2015 sollen nach internen Untersuchungen rund 800.000 Dieselfahrzeuge des Volkswagen-Konzerns von Unregelmäßigkeiten bei den CO_2-Werten und damit dem Kraftstoffverbrauch betroffen gewesen sein. Nur einen Monat später habe VW

[2875] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 116.

[2876] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 123.

[2877] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 113.

[2878] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 113 f.

[2879] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 116.

[2880] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 123.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Untersuchungskommission am 3. Dezember 2015 dann jedoch mitgeteilt, dass statt der zunächst befürchteten etwa 130 Modelltypen aus dem Modelljahr 2016[2881] tatsächlich nur neun Modellvarianten betroffen seien.[2882] Mit Datum von 9. Dezember 2015 veröffentliche VW dann auch eine *„Liste aller Fahrzeuge Modelljahr 2016, bei denen Anpassungen der CO_2-Werte vorgenommen werden“*, die nur noch neun Modellvarianten enthält.[2883] Mit Pressemitteilung vom gleichen Tag erklärte VW auch:

> *„CO_2-Thematik weitgehend abgeschlossen.“*[2884]

Laut dieser Pressemitteilung hatte sich *„[d]er Verdacht auf rechtswidrige Veränderung der Verbrauchsangaben von aktuellen Serienfahrzeugen“* nicht bestätigt.

Mit Bescheid vom 5. November 2015 hatte das KBA die Neuermittlung der CO_2-Werte von VW-Fahrzeugen angeordnet.[2885] Diese Messungen sollten, trotz des nach Aussage von VW am 3. Dezember 2015 erheblich geringeren Umfangs der betroffenen Fahrzeuge als zunächst angenommen, dennoch *„in vollem Umfang wie geplant durchgeführt“* werden.[2886] In einem vom KBA an *Zielke* adressierten Schreiben vom 11. November 2015 zur *„Darstellung der Nachprüfungsverfahren zu VW“* heißt es unter der Überschrift *„Eingriffe bei der Ermittlung von CO_2-Emissionen“*:

> *„Bei Volkswagen sind Eingriffe bei der Ermittlung von CO_2-Emissionen festgestellt worden. Hierbei kann es sich um Eingriffe in Prüffahrzeuge und/oder Eingriffe in Prüfstände handeln. Verdachtsmomente für diese Eingriffe liegen vor ohne bisher die konkret gewählten Eingriffe faktisch ermitteln zu können. Einziger Fakt ist, die im Rahmen der VW-eigenen Konformitätsüberprüfungen ermittelten CO_2-Werte können nicht in Deckung gebracht werden mit den CO_2-Katalogwerten (mit der Typgenehmigung freigegebene Werte). Demnach müssen die CO_2-Werte neu ermittelt werden. Das KBA hat das mit Bescheid vom 05.11.2015 angeordnet.“*[2887]

Weiter wird in dem Schreiben ausgeführt, dass die Nachmessungen unter Aufsicht des KBA beim TÜV Nord stattfinden sollen. In einer Fußnote dieses Dokuments heißt es zur Nachprüfung konkret durch den Technischen Dienstleister TÜV Nord:

> *„Der TÜV Nord hat bisher schon die Prüfungen bei der Volkswagen AG durchgeführt. Die Volkswagen AG möchte den TÜV Nord auch mit diesen Prüfungen beauftragen. Dagegen gibt es keine rechtliche Handhabe. Dies wird aber dadurch aufgefangen, dass die Konformitätsüberprüfung mit Entnahme aus der Produktion durch einen anderen Technischen Dienst erfolgen würde.“*[2888]

Außerdem heißt es dort:

> *„Über den Umfang der neu zu ermittelnden Werte besteht bis heute Unklarheit. Von VW wurden bisher Zahlen genannt, die sich nicht als belastbar erwiesen haben. Es gibt Klarheit zu einzelnen*

[2881] Siehe die am 19. November 2015 von VW veröffentlichte Liste zu ca. 130 Fahrzeugmodellen, die „möglicherweise von der CO_2-Thematik betroffen“ sind, Internetnachweis: https://www.volkswagen-media-services.com/documents/10541/2886899/Uebersicht_kritischer_CO2_Fahrzeuge_Modelljahr_2016.pdf, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2882] MAT A Odenwald, Ordner 1, Bl. 165 f.

[2883] Siehe Internetnachweis:

https://www.volkswagen-media-services.com/documents/10541/2965363/20151209_Uebersicht_kritischer_CO2_Fahrzeuge_Modelljahr_2016.pdf, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2884] Siehe Internetnachweis: https://www.volkswagen-media-services.com/detailpage/-/detail/CO2-Thematik-weitgehend-abgeschlossen/view/2957104/18108d8d101b6284fe7b29bcf415eda5?p_p_auth=0soMXPan, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[2885] MAT A KBA-2-1, Ordner A4, Bl. 134 f.

[2886] MAT A Odenwald, Ordner 1, Bl. 166.

[2887] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 3, Bl. 279.

[2888] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 3, Bl. 280, Fußnote 3.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fahrzeugmodellen, aber nicht zu allen Fahrzeugmodellen. Dort wo Klarheit herrscht, kann Zug um Zug mit den Prüfungen begonnen werden."[2889]

Am 19. November 2015 kam es dann zu einem *„Informationsgespräch über das weitere Verfahren im Zusammenhang mit den festgestellten CO_2-Messungen bei Volkswagen"*, über welches der Leiter des Referats LA 23 im BMVI, *Dr. Albrecht*, einen Vermerk anfertigte.[2890] In der Ursprungsversion des Vermerks hieß es zunächst:

„VW, vertreten durch die Anwaltskanzlei, weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die bislang kommunizierte bewusste Manipulation der CO_2-Werte bei der Antragstellung auf Erteilung der Typgenehmigung nicht aufrechterhalten wird. Vielmehr wird nunmehr vertreten, dass bislang nicht geklärt werden konnte, welche Gründe die zu hohen CO_2-Angaben hatten."[2891]

Der Vermerk wurde VW nach Zustimmung des Leiters der Abteilung LA 2 des BMVI am 27. November 2015 mit *„Gelegenheit zur Ergänzung"* übersandt. Am 9. Dezember 2015, also nach der öffentlichen Bekanntmachung von VW, dass tatsächlich eine weit geringere Anzahl von Fahrzeugen als zunächst verkündet, betroffen sei, übermittelte VW eine Rückäußerung *„mit kleineren Änderungen"*, die laut dem Vermerk einer Mitarbeiterin des BMVI vom Ministerium übernommen wurden.[2892] Die Endversion des Entwurfs lautete dann:

„VW,[sic!] weist in diesem Zusammenhang daraufhin, dass, nach bisherigem Kenntnisstand, mögliche Abweichungen zwischen Katalogwerten und CoP-Werten vielfältige und sehr unterschiedliche Ursachen haben können, die jeweils einer differenzierten rechtlichen Bewertung bedürften. Es gäbe momentan keine gesicherten Anhaltspunkte dafür, dass es zu zielgerichteten, manipulativen Verfälschungen von Messergebnissen gekommen ist. Es könne bislang nicht geklärt werden, aus welchen Gründen es zu. ggf. abweichenden CO_2-Angaben gekommen ist."[2893]

In einer E-Mail vom 27. Januar 2016 an die Mitglieder der Untersuchungskommission hat *Prof. Dr. Wachtmeister* angeregt, von VW Erklärungen zu Änderungen bzw. Ursachen im Produktionsprozess, die zu den niedrigen CO_2-Werten in den Verkaufskatalogen geführt hätten, einzuholen. Anlass seines Vorschlags waren CO_2-Messungen des KBAs, die stark von den CO_2-Messungen der VW AG abwichen.[2894] Als mögliche Ursache für die aufgetretenen Abweichungen hat er den Einfluss des Fahrers angeführt, dem es durch Betätigung des Gaspedals möglich sei, die CO_2-Emissionen zu beeinflussen.[2895] Später ist dieser Verdacht auch im „frontal21"-Bericht *„Kungeln mit dem Staat"* vom 13. Dezember 2016 aufgegriffen worden, auf welchen in Zeugenvernehmungen wiederholt Bezug genommen worden ist.[2896]

Die Ergebnisse der Nachmessungen durch das KBA haben bis zum Abschluss der Arbeit des Untersuchungsausschusses nicht vorgelegen.[2897]

bb) Zeugenaussagen

Der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* hat in seiner Vernehmung am 19. Januar 2017 erklärt, dass die Unterschiede in den Messungen von KBA und VW in den Sitzungen der Untersuchungskommission ausführlich diskutiert worden seien. Als mögliche Gründe für die Messunterschiede sind vom Zeugen beispielhaft die verschiedenen Verschleißzustände und technische Änderungen an den Fahrzeugen genannt worden. Auch das Fahrverhalten

---

[2889] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 3, Bl. 280.

[2890] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 5, Bl. 241 ff.

[2891] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 5, Bl. 258.

[2892] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 5, Bl. 249.

[2893] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 5, Bl. 245.

[2894] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.3-6, Ordner 40, Bl. 186.

[2895] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.3-6, Ordner 40, Bl. 188; siehe zum „Pedalweggeber" auch in der Spalte „Parameter" in den VW-Fahrzeuglisten in MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 11, Bl. 75, 76.

[2896] Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 119; Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 49; Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 20-22, 120.

[2897] Siehe I. V. 4.

der Prüfperson könne dazu beitragen, dass der Verbrauch variiere. Allerdings hätten alle Faktoren, die zu den Messunterschieden geführt hätten, in der Kommission abschließend geklärt werden können.[2898]

Der Zeuge hat bestätigt, dass die Untersuchungskommission bereits CO_2-Messungen durchgeführt habe, jedoch zu deren Belastbarkeit ausgeführt:

> *„Da ist was gemessen worden, aber das ist jetzt nicht auf einer vernünftigen Basis noch. CO_2-Messungen sind ziemlich schwierig. Das ist zur - - Ja, dass man einfach die Betriebspunkte abklären kann, schon ermittelt worden. Aber die würde ich jetzt nicht als tief belastbar noch sehen.“*[2899]

Später hat er dies genauer erläutert:

> *„Bei Stickoxidmessungen ist zwar das Temperaturfenster interessant, aber da müssen Sie jetzt nicht so genau im Fenster liegen. […] Das ist ja auch bei den Messungen im ersten Untersuchungsbericht so erfolgt. Die waren ja bei unterschiedlichen Umgebungsbedingungen. Bei den CO_2-Messungen ist dieses sehr wichtig, weil die Temperatur einfach einen Einfluss hat. Das ist Ölviskosität; das ist das thermische Verhalten vom Motor.“*[2900]

Weiter hat er erklärt, an den zum Zeitpunkt seiner Vernehmung noch laufenden CO_2-Messungen nicht im Detail beteiligt gewesen zu sein; er habe auch keinen Zeitplan für diese neuen Messungen.[2901]

Der Zeuge *Zielke* hat auf die Frage nach der Reaktion der Kommission auf die erhebliche Reduktion der angeblich von falschen CO_2-Werten betroffenen Fahrzeuge wie folgt geantwortet:

> *„Volkswagen hat mehrfach den Sachvortrag gewechselt. Tatsächlich war die Betroffenheit größer als neun. Und wir sind allen gelieferten Fahrzeugen nachgegangen und haben nachgemessen, wobei es im Prinzip so war, dass Volkswagen zunächst einmal selber messen musste: Welche Modelle sind betroffen? Dann haben wir sozusagen das bekommen und haben es dann noch mal nachgemessen. Und dann gab es natürlich auch gemeinsame Überprüfungen dessen, was wir vorgefunden haben.*
>
> *Die Details der Ergebnisse spiegeln dann im Prinzip auch einen unterschiedlichen, im Nachgang bestehenden unterschiedlichen tatsächlichen Sachverhalt, gespiegelt durch Volkswagen, wider.“*[2902]

Der Zeuge *Zinke* hat ausgeführt:

> *„Ja, es gab parallel zu dem – ich nenne es mal – Handlungsstrang NOx, wo es eben um die Emissionen von Schadstoffen – hier NOx –, durchaus den Strang CO_2. Allerdings, weil dort vom Hersteller nicht ausgeschlossen werden konnte anfangs, ob nicht auch in dem Feld gegebenenfalls Unstimmigkeiten – will ich mal jetzt ganz neutral formulieren – vorlägen - - Deswegen ist das Kraftfahrt-Bundesamt dort in Untersuchungen eingestiegen, die allerdings in der Finalität dieser Untersuchung noch nicht zu einem abschließenden Ergebnis gekommen sind. Insofern kann ich dort an dieser Stelle auch nicht mit weiteren Details aufwarten.“*[2903]

Nach Aussage des Zeugen *Dr. Albrecht* hat das BMVI auf die Aussage von VW hin, es bestehe dort der Verdacht der Manipulation im Bereich von CO_2, das KBA veranlasst, entsprechende Messungen zur Überprüfung des Verdachts durchzuführen.[2904] Konkret habe der Frage nachgegangen werden sollen, wie wahrscheinlich es sei, dass der CO_2-Wert aufgrund von Manipulationen bei der Typgenehmigung und nicht aufgrund von Unter-

---

[2898] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 119 f.

[2899] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 100.

[2900] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 108.

[2901] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 108.

[2902] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 87 f.

[2903] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 99.

[2904] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 20, 38.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

schieden zwischen Rollenprüfstand und realer Straße abweiche. Weil das KBA hier kein europäisches Verfahren habe, auf das es sich stützten könne, liefen die Messungen auch im Jahr 2017 noch.[2905] Für das BMVI sei es letztlich nicht erheblich gewesen, zu welchen Ergebnissen VW bei seinen internen Messungen gekommen sei, vielmehr habe das KBA der Frage objektiv nachgehen sollen.[2906]

Der Zeuge *Redmann* hat ausgesagt, dass der aktuelle Auftrag der fortbestehenden Untersuchungskommission zum Zeitpunkt seiner Vernehmung im Dezember 2016 die Erstellung des CO_2-Berichts sei.[2907]

cc) CO_2-Bericht

Vereinzelt ist in Zeugenvernehmungen auch die Frage thematisiert worden, wann es zur Veröffentlichung eines Berichts der Kommission zu Messergebnissen von CO_2-Emissionen und deren Bewertung kommen werde bzw. ob es im Untersuchungszeitraum eine Festlegung hierzu gegeben habe.

Der Zeuge *Dobrindt* hat hierzu erklärt:

> *„[D]ie CO_2-Untersuchung dauert an. Ich habe das auch da immer offen kommuniziert. Wir werden einen eigenen CO_2-Bericht vorlegen, und da gilt das Gleiche, was beim NOx-Bericht gegolten hat: Ich werde nicht jeden Tag über Detailfragen informiert, sondern es wird einen Bericht geben dann, wenn er fertig ist. Und ich kann Ihnen heute nicht sagen, wann dieser Bericht fertig wird, zumindest habe ich keine Kenntnis darüber. Es sind laufende Verfahren.“*[2908]

dd) Hinweise auf unterschiedliche Software bei CO_2- und NOx-Prüffahrzeugen

Durch eine E-Mail von VW an das KBA vom 24. Januar 2016 konnte der Eindruck entstehen, es würde ein grundsätzlicher Unterschied zwischen CO_2-Prüffahrzeugen und NOx-Prüffahrzeugen bestehen.

Es heißt dort:

> *„Es geht um die Software, die wir Ihnen auf USB-Sticks liefern wollten. Ich erinnere, dass es sich dabei um die CO_2-Prüffahrzeuge handelt, allerdings könnte es auch sein, dass Sie die NOx-Prüffahrzeuge gemeint haben. [...] Wir hatten Ihnen die Software auf USB-Stick zugesagt sowie ein Mastersteuergerät in Hardware. […] Die Softwarestände der CO_2-Prüffahrzeuge könnte ich Ihnen sofort besorgen, bei den NOx-Fahrzeugen müssten wir das Zug um Zug machen.“*

Der Zeuge *Resch* hat in seiner Vernehmung von einem Verdacht berichtet, dass es unterschiedliche Fahrzeuglinien für CO_2- bzw. NOx-Tests gebe:

> *„Tatsächlich schwindelt es uns im Moment bei einer neuen Erkenntnis, dass offensichtlich eine der Strategien, die wir noch nicht fest belegen können, wo wir aber sehr, sehr harte Hinweise bekommen haben, so aussieht, dass es für die Zulassungen zwei verschiedene Fahrzeug- oder Produktlinien gibt, eine Produktlinie für CO_2-Tests und eine Produktlinie für NOx-Tests.“*[2909]

Dieser Verdacht bestehe, wie der Zeuge *Resch* von der Deutschen Umwelthilfe erläutert hat, nicht nur bei einem Hersteller, wie er auf Nachfrage nach den angesprochenen zwei Produktlinien erläutert hat:

> *„Ja, das war aber nicht bezogen auf Opel Zafira, sondern erst mal ganz allgemein, und wir werden das möglicherweise dann zu einem späteren Zeitpunkt auflösen können, bei welchen Fahrzeugen von welchen Herstellern wir das nachweisen können, weil ansonsten eine solche Behauptung für uns auch sehr problematisch wäre. Dann: Wir haben verstärkte Hinweise – was wir in dem Umfang und teilweise auch überhaupt noch nicht vorher wussten –, dass eben die Zulassung nach CO_2, also - - bzw. die Zulassung nach Abgaswerten getrennt wird, nicht nur im Verfahren, sondern auch, was die nationalen Einrichtungen angeht, dass man unterschiedliche*

[2905] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 21.

[2906] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 38.

[2907] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 142.

[2908] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 120.

[2909] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 108.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *Länder dafür aussucht. Und wir haben sehr valide Hinweise dann auch recherchiert und mitgeteilt bekommen, dass offensichtlich das eine sehr gängige Praxis ist, Fahrzeuge für diese Zulassungstests entsprechend vorzubereiten. – Ich habe jetzt ein bisschen gerungen um den Begriff. Wie weit diese Vorbereitung geht, muss man dann im Einzelfall mit sehen. Aber mir wurde gesagt, dass es mittlerweile wohl üblich wäre, dass man eben dann auch mit zwei optimierten Linien arbeitet – das eine sind Fahrzeuge, die vorgesehen sind für die CO_2-Tests, die dann in das eine Land gehen – und dass es dann eben ein vergleichbares Modell gibt, das für die Abgastests zur Verfügung gestellt wird, und dass eben das einer der Gründe auch wäre – da kommen wir jetzt wieder zurück zum Opel Zafira –, dass bei gemeinsamen Tests nach Abgas und CO_2 dann diese Unterschiede besonders deutlich werden."*[2910]

Den Hinweis habe er zum Jahreswechsel 2015/2016 zusammen mit der Aussage erhalten, dass dieses Verhalten die Praxis in letzter Zeit gewesen sei, wobei er den Begriff *„letzte Zeit"* nicht näher konkretisieren konnte.[2911]

3. Weitere Maßnahmen in Folge der Aufdeckung der Abgasmanipulationen

Ganz überwiegend haben die vom Ausschuss vernommenen Zeugen und Sachverständigen die Abweichungen zwischen Emissionsmessungen auf dem Rollenprüfstand und im realen Straßenverkehr mit der mangelhaften Abbildung des realen Fahrverhaltens durch den NEFZ erklärt, und betont, dass diese Abweichungen bekannt seien.

Daher sei von der Bundesregierung seit Jahren an der Verbesserung des Rollenprüfstandtest („WLTP") und an RDE-Verfahren gearbeitet worden. Die Untersuchungskommission kommt im Abschnitt 18 des Berichts mit der Überschrift „Schlussfolgerungen" außerdem zu dem Ergebnis, dass über künftige bzw. mittlerweile bereits umgesetzte RDE-Vorschriften hinausgehender Handlungsbedarf bestehe. Es heißt dort wörtlich:

> *„Die Erfahrungen aus den Arbeiten der Untersuchungskommission zeigen aber weitergehenden Handlungsbedarf für eine umfassendere Lösung auf."*[2912]

Auch der Zeuge *Zielke* hat in seiner Vernehmung die Ansicht geäußert, dass die Unklarheiten in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, die durch die VW-Manipulationen erkannt worden seien, *„natürlich durch RDE und WLTP alleine nicht gelöst"* würden.[2913] Er hat in diesem Zusammenhang auf eine konkrete Manipulationsmöglichkeit hingewiesen, die trotz RDE weiterhin bestehe:

> *„Wenn Sie berücksichtigen, dass RDE – nach 70 km ist der Test abgeschlossen - - könnte man theoretisch ja – ich will mal sagen – in der Motorsoftware hinterlegen: Wir schalten bei 75 km ab oder bei 77 oder 79."*[2914]

Der Bericht nennt verschiedene Vorschläge zur Optimierungen auf internationaler und europäischer Ebene sowie im nationalen deutschen Recht. Die im Bericht aufgeführten nationalen Maßnahmen ähneln denen, die Verkehrsminister *Dobrindt* bereits am 18. Februar 2016 in der Aktuellen Stunde des Deutschen Bundestages angekündigt hatte. Damals erklärte er:

> *„Klar ist dabei heute schon, dass wir die Offenlegung der Motorsoftware gegenüber der Typgenehmigungsbehörde und übrigens auch die Rotation der technischen Prüfdienste vorschreiben werden. Außerdem wird ein Antischadstoff-Dopingtest für Autos eingeführt. Das heißt, jedes Jahr werden Fahrzeuge unangemeldet aus dem bestehenden Markt herausgenommen und auf ihren Schadstoffausstoß und ihre Regelkonformität getestet. Dazu bauen wir eigene staatliche Prüfstände beim Kraftfahrt-Bundesamt unter Aufsicht des Bundesverkehrsministeriums auf."*[2915]

[2910] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 128, 129.

[2911] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 129.

[2912] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen" S. 123.

[2913] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 54.

[2914] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 54.

[2915] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 266.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bereits mit Schreiben vom 29. Februar 2016 hatte das BMVI KBA-Präsident *Zinke* mit der Durchführung sämtlicher organisatorischer und technischer Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung des angekündigten Maßnahmenpakets aufgefordert.[2916] Einige der im Bericht sowie von Verkehrsminister *Dobrindt* vorgestellten, mittlerweile zum Teil auch realisierte Maßnahmen sind in Zeugenvernehmungen thematisiert worden. Die dabei gewonnen Erkenntnisse des Ausschusses werden im Folgenden dargestellt.

a) Offenlegung der Software und der Emissionsstrategie

Als Maßnahme auf europäischer Ebene wird im Bericht eine Änderung der Typgenehmigungsvorschriften hin zu einer *„obligatorischen anlassbezogenen Offenlegung der Software durch den Hersteller gegenüber der Typgenehmigungsbehörde und den Technischen Diensten“* gefordert.[2917] Als Maßnahme auf nationaler Ebene *„soll“* das KBA von den Fahrzeugherstellern, die in Deutschland eine Typgenehmigung beantragen, eine *„Offenlegung und anlassbezogene Prüfung der Software sowie der verwendeten Emissionsstrategien zur Bedingung für die Erteilung der Typgenehmigung machen“*.[2918]

Mit dem zweiten RDE-Paket, der Verordnung (EU) Nr. 2016/646 vom 24. April 2016, welche am 16. Mai 2016 in Kraft trat, wurden Herstellern erweiterte Dokumentationspflichten in Bezug auf ihre Emissionsstrategien auferlegt.[2919] Neben der Standard-Emissionsstrategie (Base Emission Strategy – BES) müssen auch Informationen über den Betrieb aller zusätzlichen Emissionsstrategien (Auxiliary Emission Strategy – AES) offengelegt werden.[2920]

Der Ausschuss hat verschiedene Zeugen zum Umgang des KBA mit den Dokumentationen der Hersteller zur verwendeten Emissionsstrategie befragt.

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat hierzu erklärt, dass BMVI habe dem KBA keinen Leitfaden vorgegeben, wie die von den Herstellern vorgelegten Unterlagen zur Emissionsstrategie zu bearbeiten und zu bewerten seien. Das KBA habe jedoch seinerseits den Herstellern in einem formalisierten Verfahren vorgegeben, was sie vorzulegen hätten.[2921] Auf die Frage, ob die Offenlegung der Motorsoftware ermögliche, Manipulationen mit Sicherheit zu erkennen, hat er erklärte, es sei zumindest ein wesentlicher Schritt in Richtung einer Verbesserung[2922] und es sei

> *„die Methode, mit der man einen Verdacht - - oder mit der man überhaupt einen Verdacht gewinnen kann und ihm dann auch nachgehen kann.“*[2923]

Den Aufwand, die Dokumentation der Emissionsstrategien der Hersteller zu bearbeiten, hat der Zeuge *Wummel* aus dem KBA wie folgt beschrieben:

> *„Das ist sehr viel Arbeit, kostet sehr viel Kraft und auch sehr viel Engagement hinsichtlich der Hersteller, um dort bei diesen umfangreichen, komplexen Systemen auch eine vernünftige, lesbare Ordnung hineinzubekommen. Aber das ist ein großer Teil unserer Aufgabe in den letzten Monaten geworden.“*[2924]

Er hat berichtet, die Dokumentation der Hersteller, die das KBA erhalte, sei teilweise mehrere tausend Seiten stark und müsse *„sinnvoll eingedampft“* werden, was keine triviale Aufgabe sondern herausfordernde Arbeit sei.[2925]

[2916] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 266.

[2917] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ S. 124.

[2918] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ S. 125.

[2919] Vgl. Art. 5 Abs. 11 und 12 VO (EG) Nr. 692/2008 i. d. F. des Art. 1 Nr. 4 VO (EU) Nr. 2016/646.

[2920] Siehe B. II. 6. g).

[2921] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 32.

[2922] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 32.

[2923] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 33.

[2924] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 151.

[2925] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 151 f.

Der Zeuge *Wummel* wurde weiter danach gefragt, ob das KBA von den Herstellern auch die Motorsoftware selbst und nicht bloß die Emissionsstrategie ausgehändigt bekomme. Dazu hat er erklärt:

> *„Die Software, die bekommen wir so nicht. Die Softwaredokumentation können wir aber – also, anlassbezogen sowieso – anfordern. Aber die ist also noch umfangreicher, die Softwaredokumentation. In der letzten Zeit hat sich eher bewährt, dann wirklich – gerade bei Zweifeln in Motorsteuerungen – mit entsprechenden Softwaresichtgeräten hineinzugehen.“*[2926]

Das Vorgehen bei der Analyse der Motorsoftware selbst entspreche dann dem Vorgehen von *Domke* bei seinen Untersuchungen von Opel-Fahrzeugen[2927], d. h. Dekompilierung des Quellcodes und Ausprobieren bestimmter Fahrsituationen.[2928] Das KBA sei jedoch auch im November 2016 gerade erst dabei, das technische Know-how für Einblicke in die Motorsteuerungssoftware aufzubauen.[2929]

Der Zeuge *Zielke* ist in seiner Vernehmung mit einer Textpassage konfrontiert worden, welche er in einer vom Zeugen *Albus* angefertigten Vorlage ergänzt hatte.[2930] Er hatte dort geschrieben, die Offenlegung des Quellcodes sei nicht unbedingt geeignet, zeitnah Abschalteinrichtungen zu erkennen. In seiner Vernehmung hat er hierzu ausgeführt, die alleinige Verfügbarkeit von derart umfangreichen Unterlagen im Typgenehmigungsverfahren halte er nicht für sinnvoll, *„es sei denn, Sie wollen einen Datenfriedhof haben“*.[2931] Das komplette Lesen der Motorsoftware würde zwei Jahre dauern.[2932]

Der Zeuge *Zinke* hat auf die Frage, ob es im KBA einen Kriterienkatalog zur Bewertung der umfangreichen Unterlagen gebe, geantwortet:

> *„Also, ein fester Kriterienkatalog ist mir dort nicht bekannt. Ich hätte beinahe formuliert: Es handelt sich da noch um eine junge Wissenschaft. Aber das ist wirklich - - bitte ich, in Parenthese gesetzt wissen zu wollen. Wir sichten diese Strategien, die dort beschrieben sind. Aufgrund unserer laufenden und zunehmenden Erfahrung können wir ziemlich genau sehen und dann auch hinterfragen, wo eventuell an welcher Stelle der Kennfelder, der Bedatung und Ähnlichem mehr und der eingesetzten Strategien es vielleicht noch weiteren Aufklärungsbedarf gibt. […] Ich habe – räume ich ein – eine derartige AES oder BES auch noch nicht gesehen. Aber meine Kollegen versichern mir, dass es also tatsächlich - - Zum Teil sind das richtig dicke Bände, durch die sich dann die Kollegen durchwühlen müssen.“*[2933]

Auf die Nachfrage, wie das KBA sicherstelle, dass bei der Bewertung der vorgelegten Unterlagen der gleiche Maßstab angelegt werde, hat der der Zeuge erklärt:

> *„Auch das KBA ist an dieser Stelle und in diesem Fachbereich eine, wenn Sie so wollen, lernende Organisation. Dort gibt es zwischen den Sachbearbeitern und den verantwortlichen Leitern der jeweiligen Organisationseinheiten einen sehr engen Austausch über Analysen, über Gedanken, über Probleme. Dort findet ein laufender, sehr, sehr enger Informations- und damit Erfahrungsaustausch statt, der gewährleistet, dass eine gleichmäßige Rechtsanwendung und eine gleichmäßige Sicht der Dinge obwalten.“*[2934]

[2926] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 152.

[2927] Siehe 1. f). cc).

[2928] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 152.

[2929] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 143.

[2930] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 55.

[2931] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 55.

[2932] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 62.

[2933] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 97.

[2934] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 98.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) Offenlegung verwendeter Abschalteinrichtungen als Voraussetzung der Erteilung einer Typgenehmigung durch das KBA

Über die seit dem Inkrafttreten des zweiten RDE-Pakets vorgeschriebene Offenlegung der Emissionsstrategie hinaus verfügte Verkehrsminister *Dobrindt* im April 2016 eine *„Sofortmaßnahme zur gezielteren Vermeidung unzulässiger Abschalteinrichtungen“*[2935] bei Typgenehmigungen des KBA.

In seiner Vernehmung durch den Ausschuss hat er dazu ausgeführt:

> *„Ich habe das KBA angewiesen mit Wirkung vom 26. April 2016, vor der Erteilung einer Typgenehmigung bei den Herstellern eine Erklärung zu verlangen, ob sie Motorschutzeinrichtungen verwenden. Ist dies der Fall, so müssen die Hersteller dem KBA fallbezogen die konkrete Funktion der Software offenlegen und die Funktionsweise und die Gründe darlegen, wie die Motorschutzeinrichtungen wirken. Das KBA wird in jedem Einzelfall prüfen. Diese Verfahrensweise wird seither auch in allen Antragsverfahren so angewendet.“*[2936]

Weiter hat er erklärte, die vom KBA als Reaktion auf die Manipulationen von VW eingeforderte Erklärung müsse aus seiner Sicht europaweit zur Pflicht für Hersteller gegenüber der jeweils zuständigen Typgenehmigungsbehörde werden. Die Folgen des derzeitigen nationalen Alleingangs Deutschlands seien ungleiche Typgenehmigungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Er wünsche sich eine verbindliche europäische Regelung.[2937]

Über diese Sofortmaßnahme unterrichtete Verkehrsminister *Dobrindt* auch EU-Kommissarin *Elzbieta Biénkowska* in einem Schreiben im Mai 2016.[2938]

Rechtsgrundlage für das Einfordern dieser Erklärung ist nach einer Ausarbeitung des BMVI § 24 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der eine Mitwirkungsobliegenheit der Hersteller beinhalte, zur Ermittlung des Sachverhalts beizutragen.[2939] Auch der Zeuge *Zielke* hat auf § 24 VwVfG als Rechtsgrundlage für das Vorgehen des KBA verwiesen.[2940]

Der Zeuge *Zielke* hat außerdem erklärt, dass diese Maßnahme nicht auf europäischer Ebene abgestimmt, sondern einfach eingeführt worden sei. Es habe jedoch die Zustimmung des Direktors der Generaldirektion für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (DG GROW) gegeben, der es gegenüber dem BMVI als *„Pflicht“* bezeichnet habe, dieses zusätzliche Erfordernis einzuführen.[2941] Später sei mit anderen Mitgliedstaaten darüber diskutiert worden, ob das Erfordernis des KBA auch insoweit zulässig sei, als es die Offenlegung von Abschalteinrichtungen fordere, die außerhalb des beim NEFZ vorgeschriebenen Temperaturfensters von 20-30 °C greifen würden. Diese sollen das Vorgehen Deutschlands für *„rechtlich fragwürdig und unzulässig“* gehalten haben und seien nicht gewillt gewesen, ein derartiges Erfordernis als Voraussetzung für eigene Typgenehmigungen zu übernehmen. Wörtlich hat der Zeuge dazu erklärt:

> *„Also, ‚Quatsch‘ hat keiner gesagt. Die anderen waren nur der Meinung, dass es rechtlich vielleicht zweifelhaft ist, weil Sie ganz einfach sehen müssen, dass bei der Definition der normalen Betriebsgenehmigungen die Position, die ACEA ja mal eingenommen hat vor vielen, vielen Jahren, dass die normalen Betriebsbedingungen durch den NEFZ geprägt sind, also dass im Prinzip der Autohersteller nur nachweisen muss, was er zwischen 20 und 30 Grad machen muss, dass das die normalen Betriebsbedingungen sind. Das hat natürlich auch Spuren in den Genehmigungsbehörden hinterlassen.“*[2942]

[2935] MAT A KBA-2-1, Ordner A131; 14, Bl. 133.

[2936] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 73.

[2937] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 75.

[2938] MAT A KBA-2-1, Ordner A131; 14, Bl. 130 ff.

[2939] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 14, Bl. 24.

[2940] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 53.

[2941] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 65.

[2942] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 66.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In einer E-Mail vom 3. Mai 2016 empfahl der Zeuge *Liebhart* vom KBA, den Herstellern für diese Art von Bestätigung ein Template verbindlich vorzugeben, um eine einheitliche Formulierung sicherzustellen.[2943] Er hat in seiner Vernehmung erläutert, Hintergrund dieses Vorschlags sei ein effizienter Ablauf des Verwaltungsverfahrens gewesen, für welchen Individualerklärungen nicht hilfreich seien:

> *„Wenn man also Vorgaben macht, Erklärungen einfordert, hat die Praxis noch mal gezeigt: Der eine Hersteller macht's so, der andere macht's so; der eine nimmt dies Wording, der andere nimmt das Wording. Und eben nach dem Grundsatz auch der Gleichbehandlung natürlich im Verwaltungsverfahren ist es immer von Vorteil, wenn man ein Template benutzt, sodass also alle Erklärungen gleich gefasst sind, dass man nicht mit jedem Hersteller sich über ein Wording unterhalten muss, sondern hier gleiche Verbindlichkeit für alle [sic!]."*[2944]

In den von der Daimler AG beigezogenen Akten findet sich hierzu eine von der Daimler AG *„etwas modifizierte Version"*[2945] eines solchen Bestätigungsschreibens. Die als *„Bescheinigung des Herstellers über das Nichtvorhandensein unzulässiger Abschalteinrichtungen"*[2946] bezeichnete Erklärung lautete nunmehr:

> *„Hiermit erklären wir keine Abschalteinrichtungen zu verwenden, die gemäß Artikel 3(10) der VO (EG) Nr. 715/2007 in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 der VO (EG) Nr. 715/2007 als unzulässig zu klassifizieren sind."*[2947]

Zunächst hatte das KBA versucht, auch im Mehrstufentypgenehmigungsverfahren Herstellern, die Fahrzeugteile bereits in anderen Mitgliedstaaten hatten genehmigen lassen, diese Verpflichtung aufzuerlegen. In den Akten findet sich dazu folgende rechtliche Bewertung des KBA:

> *„Wie ich zu dem Thema Mehrstufengenehmigungen bereits mitgeteilt hatte, sind EG-Typgenehmigungen (Gesamt- oder auch Systemgenehmigungen), die andere Mitgliedsstaaten erteilt haben gem. § 26 Abs. 1 EG-FGV hier uneingeschränkt gültig und vom KBA zu akzeptieren. Im Übrigen gelten die Verfahren nach § 26 Abs. 2 oder Abs. 3 EG-FGV. Aus genehmigungsrechtlicher Sicht ist das KBA nicht berechtigt, entsprechende Erklärungen zu ‚gebietsfremden' EG-Typgenehmigungen zu verlangen und bei Ausbleiben dieser Erklärungen die Erteilung einer Mehrstufengenehmigung zu verweigern."*[2948]

Zuvor hatte der Caravaning Industrie Verband e. V. (CIVD) mit Schreiben vom 27. Mai 2016 an den Präsidenten des KBA, *Zinke*, das Vorgehen des KBA kritisiert, soweit es das Einfordern einer Herstellerbescheinigung, die das Nichtvorhandensein von Abschalteinrichtungen bestätigt, sowie einer Dokumentation der Emissionsstrategie im Typgenehmigungsverfahren betrifft.[2949] Der CIVD war der Ansicht, das KBA sei hierzu rechtlich nicht befugt. Diese Einschätzung teilte dann auch Herr *Liebhart* vom KBA in seiner eingangs genannten rechtlichen Bewertung.[2950] Er hat dem BMVI in einer E-Mail vom 31. Mai 2016 mitgeteilt:

> *„Aus vorgenannten Gründen hat das KBA, wie auch gestern zwischen Herrn Zinke und Herrn Staatssekretär Odenwald besprochen, die Genehmigungserteilung der betreffenden Fahrzeuge im Rahmen des Mehrstufentypgenehmigungsverfahrens ohne die Einforderung entsprechender Erklärungen fortgesetzt."*[2951]

Laut dem Zeugen *Zinke* gab es seit dem Abgasskandal bzw. seit der Pflicht zur Offenlegung der Emissionsstrategie eher keine Verlagerungstendenzen in andere Mitgliedstaaten der EU bei Typgenehmigungen.[2952] Der

---

[2943] MAT A KBA-2-1, Ordner A5, Bl. 56

[2944] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 61 f.

[2945] MAT A DA-1-5, 01_Breuer 01_2016, Ordner 1, Bl. 194.

[2946] MAT A DA-1-5, 01_Breuer 01_2016, Ordner 1, Bl. 196.

[2947] MAT A DA-1-5, 01_Breuer 01_2016, Ordner 1, Bl. 196.

[2948] MAT A KBA-2-1, Ordner A5, Bl. 147.

[2949] MAT A KBA-2-1, Ordner A5, Bl. 136 (138).

[2950] MAT A KBA-2-1, Ordner A5, Bl. 150.

[2951] Ebd.

[2952] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 96.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zeuge *Odenwald* hat berichtet, dass es in der Kommission derartige Befürchtungen gegeben habe, es bis zum Zeitpunkt seiner Vernehmung im Februar 2017 aber nicht zu *„Abwanderungen“* gekommen sei.[2953]

Der Zeuge *Zielke* hat erklärt, mit dem Verfahren des KBA seien seit dem 26. April 2016 *„erkennbare Fortschritte erwirtschaftet“* worden, z. B. im *„Fall Porsche“*.[2954]

c) Nachprüfungen der Abgasemissionen durch das KBA – Schadstoff-Anti-Doping-Tests

Im Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ heißt es:

> *„Das KBA wird die Nachprüfungen der Abgasemissionen nach Erteilung der Typgenehmigungen nicht mehr allein einem Technischen Dienst überlassen, sondern sie daneben selbst stichprobenartig durchführen. Das KBA wird dazu regelmäßig Fahrzeuge aus dem Markt entnehmen und auf Vorschriftsmäßigkeit kontrollieren. Das KBA wird dabei auch stichprobenartig Nachkontrollen bei Fahrzeugen durchführen, für die andere Behörden die Typgenehmigung erteilt haben.“*[2955]

Der Zeuge *Dobrindt* hat in seiner Vernehmung am 16. Februar 2017 erklärt, dass es im Untersuchungszeitraum noch keine Schadstoff-Anti-Doping-Tests gegeben habe:

> *„Außerdem habe ich den Weg frei gemacht für die sogenannten Dopingtests bei Fahrzeugen, das heißt unangemeldete Zufallskontrollen durch das KBA. Dieses Verfahren läuft seit Februar dieses Jahres. Das KBA hat dafür portable Messsysteme – genauer gesagt: zwei portable Messsysteme, also zwei sogenannte PEMS – angeschafft und als eigene Prüftechnik erhalten. Die Mitarbeiter des KBA wurden auf diese Technik, den Umgang also mit diesen Geräten, entsprechend auch geschult. Eigene Prüfstände für eigene staatliche Kontrollen werden derzeit auch gerade beim KBA aufgebaut. Zusätzlich bekommt das Kraftfahrt-Bundesamt ein Testgelände für eigene Prüffahrten in Schleswig-Holstein auf einer ehemaligen Landebahn eines Bundeswehrflughafens. Wir gehen davon aus, dass wir mit diesen Ressourcen jährlich 60 bis 80 Fahrzeuge überprüfen können. Wenn die entsprechenden Prüfanlagen vollumfänglich aufgebaut sind, die ich gerade erwähnt habe, werden 200 Fahrzeuge jedes Jahr einer solchen Dopingprüfung unterzogen werden. Diese Prüfungen finden sowohl im realen Fahrbetrieb als auch auf dem Prüfstand statt.“*[2956]

Der Zeuge *Zinke* hat die Aussage des Zeugen *Dobrindt* bestätigt, dass im Untersuchungszeitraum noch keine Schadstoff-Anti-Doping-Tests durchgeführt worden seien, was auch daran liege, dass das KBA erst Ende 2016 PEMS-Geräte angeschafft habe.[2957] Zu der Frage, ob im KBA im Untersuchungszeitraum ein Konzept zur Durchführung dieser Tests bestanden habe, hat der Zeuge Folgendes erklärt:

> *„Eine Konzeption – so habe ich die Fragestellung jetzt verstanden – im Sinne eines ‚Wie gehen wir vor?‘ lag allenfalls im Groben, als Gedankenkonstrukt irgendwie vor, ohne irgendwo deskriptiv aufgetaucht zu sein und dergleichen mehr. Das ist auch ein bisschen schwierig. Man muss sich ja in diese Technik der portablen Messtechnik auch erst mal reinfuchsen, um dann zu sehen: ‚Wie gehen wir eigentlich am besten vor?‘ und dergleichen mehr. Das Einzige, was man sich vielleicht - - Wo kriegen wir die Fahrzeuge her? Das ist ja auch so eine banal erscheinende Frage, aber die letzten Endes überhaupt nicht banal ist.*
>
> *Gehen wir da auf den Bürger zu und nehmen dort quasi einen enteignungsgleichen Eingriff vor? Nein, selbstverständlich nicht. Ähnlich, wie wir es bei unseren Feldversuchen im Rahmen der UK praktiziert haben, indem wir uns junge Fahrzeuge – das heißt: mit relativ geringer Fahrleistung – aus der Vermietung geholt haben, so werden wir auch im Rahmen der Dopingtests, so*

[2953] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 113 f.

[2954] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 53.

[2955] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 125.

[2956] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 73.

[2957] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 120.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

war die Vorstellung, vermutlich vorgehen. Aber weitere Festlegungen gab es zu dem Zeitpunkt bis zum 07.07. überhaupt nicht." [2958]

d) Staatliche Prüfeinrichtungen für Nachprüfungen

Im Bericht der Untersuchungskommission heißt es:

„Zu einer unabhängigen Überwachung soll es in Zukunft auch gehören, dass Zusatzkontrollen des KBA in eigener Regie und auf eigenen Prüfanlagen durchgeführt werden können. Das KBA wird daher zukünftig geeignete Prüfeinrichtungen vorhalten, z. B. Abgasprüfstand für Labormessungen sowie portable Messgeräte. Damit soll das KBA sowohl die in den Typgenehmigungsvorschriften vorgesehenen Tests eigenständig und unabhängig durchführen können, als auch zusätzliche Prüfungen zur Erkennung von Manipulationen, wie die Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen, durchführen können. Mit dieser Maßnahme soll das KBA damit zukünftig unabhängig und regelmäßig Fahrzeuge aus dem Markt entnehmen und auf Vorschriftsmäßigkeit kontrollieren können." [2959]

Der Zeuge *Dobrindt* hat zu dieser Thematik in seiner Vernehmung am 16. Februar 2017 erklärt, dass das KBA zwei PEMS-Geräte angeschafft habe, mit deren Umgang Mitarbeiter des KBA geschult worden seien. Prüfstände für eigene staatliche Kontrollen würden *„derzeit"* beim KBA aufgebaut. Auch bekomme das KBA ein Testgelände für eigene Prüffahrten auf einer ehemaligen Landebahn eines Bundeswehrflughafens in Schleswig-Holstein.[2960] Weiter erklärte er, dass mit dem Aufbau der technischen Prüfmöglichkeiten beim KBA auch ein Aufbau des Personals einhergehe bzw. man in Zukunft mehr Personal wolle.[2961]

In einem Schreiben vom 29. Februar 2016, in dem das BMVI KBA-Präsident *Zinke*, zur Durchführung der organisatorischen und technischen Vorbereitungsmaßnahmen zur Umsetzung der von Minister *Dobrindt* angekündigten Maßnahmen aufforderte, heißt es auch, dass eine ggf. erforderlich werdende Übergangslösung aufgebaut werden solle.[2962] Die Aktenlage zu verwendbaren Prüfständen bei anderen Institutionen als Herstellern oder Technischen Diensten ist jedoch unklar. Ein Mitarbeiter des KBA verweist in einer E-Mail auf Prüfstände von Shell, dem ADAC oder der TU Hamburg-Harburg.[2963] Ein Mitarbeiter des BMVI verweist in seiner Antwort auf diese E-Mail darauf, dass es nach bisheriger Aussage des KBA nur noch Prüfstände bei Herstellern gebe.[2964] In der KBA-E-Mail heißt es außerdem, dass ein KBA-eigenes Prüflabor frühestens ab Januar 2020 verfügbar sein könne – in dem zugrunde liegenden optimierten Zeitplan sei keinerlei Zeitpuffer mehr enthalten.[2965] Der BMVI-Mitarbeiter hat dazu geschrieben, dass dieser Zeitplan massiv zu optimieren sei.[2966]

e) Unabhängigkeit und Rotation der Technischen Dienste

Im Bericht der Untersuchungskommission heißt es:

„Im Vorgriff auf eine mögliche Weiterentwicklung der europäischen Vorschriften soll das KBA als zuständige Typgenehmigungsbehörde eine Rotation der Technischen Dienste für die Abgasgutachten der beantragenden Fahrzeughersteller vorsehen. Dabei soll auch darauf hingewirkt

---

[2958] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 120.

[2959] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen", S. 125.

[2960] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 73.

[2961] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 102.

[2962] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.4-2, Ordner 43, Bl. 266.

[2963] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 3, Bl. 263.

[2964] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 3, Bl. 264.

[2965] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 3, Bl. 263.

[2966] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 3, Bl. 264.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

werden, dass Technische Dienste zukünftig Prüfungen auf eigenen Prüfanlagen durchführen.“[2967]

In einem Entwurf aus dem Referat LA 20 des BMVI für den Bericht der Untersuchungskommission wird das in der endgültigen Version nur knapp dargestellte Problem der Unabhängigkeit der Technischen Dienste ausführlicher unter der Überschrift *„Einschub zur zentralen Problematik“* erläutert. Dort heißt es:

„Die vorgenannten Maßnahmen – europäisch und national – werden in einigen Bereichen Verbesserungen erwirken. Sie gehen jedoch nicht auf das bestehende grundsätzliche Problem im Rahmen des bestehenden Typgenehmigungsverfahrens ein: die Wettbewerbssituation zwischen Technischen Diensten und den Typgenehmigungsbehörden. Zum einen geht dies einher mit dem zunehmenden Einzug des privaten Sektors in den Bereich der TD und den Typgenehmigungsbehörden. Zum anderen wird durch Hersteller massiver Druck auf beide, die TD und die Genehmigungsbehörden ausgeübt. Dies erfolgt nach dem Motto, dass man den Dienstleister (TD und/oder Genehmigungsbehörde) wechselt, wenn eine Genehmigung nicht erteilt wird. Dies führt bei den Dienstleistern dazu, dass versucht wird, Hersteller als ‚Kunden‘ zu behalten. Insbesondere bei Genehmigungen zu neuen Technologien und Systemen führt dies zu Unterschieden zwischen den Dienstleistern bei der Auslegung von Vorschriften. Außerdem wird durch Hersteller ein Preiskampf zwischen den Technischen Diensten erzeugt, der zwangsläufig zu Sparmaßnahmen führt, da eine Kostendeckung ansonsten überhaupt nicht mehr möglich ist. Dies geht einher mit Einbußen bei der Begutachtung und Prüfung und somit auch bei der Qualität. Um die Situation und die Qualität im Typgenehmigungsverfahren wieder zu verbessern, muss diese Wettbewerbssituation entschärft werden.“[2968]

Anschließend werden verschiedene Vorschläge zur Lösung des Problems dargelegt, unter anderem auch Überlegungen zu einer Rotation der Technischen Dienste, wie sie im endgültigen Bericht vorgesehen ist.[2969]

Ähnlich hatte sich das UBA bereits 2008 in einem vom Bundesumweltministerium erbetenen Konzeptentwurf für eine umfassende Feldüberwachung geäußert. Es benannte als konkreten Kritikpunkt an der damaligen Praxis der Feldüberwachung die zu starke Einbindung der Hersteller in die Kontrolle der in Betrieb befindlichen Kfz. Auch befänden sich die nationalen Typprüfbehörden und akkreditierten Prüfstellen in einem wirtschaftlichen Interessenkonflikt, da Fahrzeughersteller (denen insoweit ein Wahlrecht zustehe) ihre Typprüfung möglicherweise bei Prüfstellen in denjenigen Ländern durchführten, die keine aktive Feldüberwachung betrieben.[2970]

Auf die Frage, wie weit seine Bestrebungen, auf europäischer Ebene eine Rotation der Prüfdienste festzuschreiben, bisher fortgeschritten seien, hat der Zeuge *Dobrindt* geantwortet:

„Wir haben den Vorschlag unterbreitet. Der liegt in Brüssel vor. Es gibt dazu aktuell keine Entscheidung, aber er ist Teil des Diskussionsprozesses.“[2971]

4. Sonstiges Handeln

a) Kritik an der Verordnung (EG) Nr. 715/2007

In der Zeugenvernehmungen des Ausschusses hat sich gezeigt, dass sich das KBA vor September 2015 nicht mit der Frage der Auslegung von Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 befasst hatte.

Der Zeuge *Paeslack* hat erklärt, dass zu den Aufgaben seines Referats 41 „Grundsatzfragen, zentrale Abteilungsangelegenheiten“ des KBA die Behandlung von Fragen zu Vorschriften und die Vorschriftenauslegung gehöre.[2972] Er hat bestätigt, dass bis zum VW-Fall im September 2015 im KBA nie ein Grund bestanden habe,

---

[2967] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 125.

[2968] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 31, Bl. 215.

[2969] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 31, Bl. 215.

[2970] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 36 (37-39, 42 f.); siehe E. IV. 2. c).

[2971] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 124.

[2972] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 58.

sich mit Abschalteinrichtungen oder der Auslegung der Vorschrift, wann eine Abschalteinrichtung zulässig bzw. unzulässig sei, zu beschäftigen.[2973]

Auch der Zeuge *Liebhart* war nach eigener Aussage vor September 2015 nie mit einer Frage zum Thema Abschalteinrichtung befasst.[2974]

Der Zeuge *Zinke* hat die Frage, ob die Unklarheit des durch die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgegebenen rechtlichen Rahmens jemals Gegenstand von Beratungen oder Gesprächen im KBA oder mit den Präsidenten anderer Typgenehmigungsbehörden gewesen sei, verneint.[2975] Auch auf die Frage, ob im Arbeitskreis der Typgenehmigungsbehörden Europas vor September 2015 jemals das Thema Abschalteinrichtungen aufgeworfen worden sei, verneinte er.[2976]

Der Zeuge *Dr. Krasenbrink* hat dem Ausschuss in diesem Zusammenhang bestätigt, dass aus keinem Mitgliedstaat vor September 2015 Nachfragen zur Auslegung des Verbots von Abschalteinrichtungen in der Grundverordnung gekommen seien. Die als *„undeutlich“* angesehenen Elemente stünden so schon seit 2007 im Gesetz, und bis 2015 habe es damit offensichtlich kein Problem gegeben.[2977]

aa) Keine Kritik vor September 2015

Zur Frage, seit wann von Deutschland aus gegenüber Brüssel Kritik an der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 geäußert werde, hat der Zeuge *Dobrindt* erklärt, dass dies erst nach September 2015 geschehen sei.[2978]

Auch der Zeuge *Zielke* hat auf Nachfrage klargestellt, dass die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vom BMVI erst nach September 2015 kritisiert oder Verbesserungsbedarf angemahnt worden sei.[2979]

Der Zeuge *Odenwald* hat auf die Frage, ob es bereits vor September 2015 Bestrebungen gegeben habe, die EU-Kommission auf die – wie nun erkannt – unklaren Regelungen hinzuweisen, geantwortet:

> *„Nein, das wurde vorher nicht in dieser Form kommuniziert, weil es bis dahin auch nicht die Hinweise gab, dass es da solche konkreten Abweichungen gibt. Wenn ich das gewusst hätte beispielsweise, ich hätte die - - Wir haben es nicht gewusst. Aber dann hätten wir auch entsprechend gehandelt. Wir haben aber auch immer gesagt: Es gibt gewisse Unzulänglichkeiten. Deswegen wollen wir die Messverfahren verändert haben. Deswegen haben wir WLTP betrieben und fortgeschrieben. Deswegen haben wir auch RDE auf den Weg gebracht. Das waren ja für uns diese Kernpunkte, diese Baustellen, an denen wir gearbeitet haben.“*[2980]

bb) Kritik nach September 2015

Zur Frage, wann nach September 2015 erstmals Kritik geäußert worden sei, hat der Zeuge *Dobrindt* ausgeführt:

> „*Ich habe ja gegenüber den europäischen Kollegen dann auch beim Verkehrsministerrat die Sachverhalte dargestellt. Ich müsste aber jetzt nachprüfen, ob ich am 08.10. bereits gegenüber den europäischen Kollegen und der Kommission auf diese Frage eingegangen bin oder erst beim nächstmöglichen Zeitpunkt. Das lässt sich jetzt aus meinen Unterlagen gerade nicht nachvollziehen. Wir haben auf jeden Fall sowohl schriftlich als auch mündlich in meinen Vorträgen – die sind ja öffentlich einsehbar – im Europäischen Rat auf genau diese Frage hingewiesen und gesagt: Eines der Kernprobleme liegt in diesem manipulationsanfälligen Artikel 5.*“[2981]

[2973] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 63.

[2974] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 57.

[2975] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 105.

[2976] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 106.

[2977] *Dr. Krasenbrink*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 19.

[2978] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 95.

[2979] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 61.

[2980] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 120.

[2981] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 95.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In den Akten findet sich ein Schreiben des BMVI vom 3. Juni 2016 an den Europäischen Verkehrsministerrat mit einem Vorschlag zur Anpassung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007. Gemäß dem Vorschlag sollen nach Art. 5 Abs. 2 Buchstabe a Abschalteinrichtung zulässig sein, wenn unter Einbeziehung der besten verfügbaren Technologien keine andere Technologie zur Verfügung stehe, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen.[2982]

Der Zeuge *Zielke* hat in seiner Vernehmung erklärt, es habe von Seiten des BMVI *„mehrere Anwürfe“* in Brüssel gegeben, weil es in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 eine erkennbare Lücke gebe, die von 2007 bis heute nicht einwandfrei geschlossen worden sei. Insbesondere hat er das Fehlen einer Ausführungsvorschrift für Art. 5 der Verordnung bemängelt.[2983] Zwar habe man die Verordnung erst nach September 2015 erstmals kritisiert oder Verbesserungen angemahnt, dann habe man jedoch jede Gelegenheit wahrgenommen, die Mängel der Verordnung in Brüssel vorzutragen[2984]:

> *„Da sind wir aber die Einzigen in Europa, nicht? Das will ich mal ganz vorsichtig sagen. Es gibt kein weiteres Land, was uns bei den Anwürfen, die wir gemacht haben in Richtung Kommission, im europäischen Ministerrat am 07.06., Luxemburg, wirklich inhaltlich unterstützt hat. Jetzt, fast ein Jahr weiter oder ein Dreivierteljahr weiter, haben wir die nötige Unterstützung. Damals, als wir damit kamen, hatten wir sie nicht. Daraus kann man fachlich nur den Rückschluss ziehen: Die anderen haben auch eine Lernkurve, und die Lernkurve ist etwas langsamer als die deutsche.“*[2985]

In Bezug auf Autohersteller, die Fahrzeuge, die vom KBA nicht genehmigt würden, weil der Hersteller dem besonderen Erfordernis der Offenlegung der verwendeten Abschalteinrichtungen nicht nachkomme, dann in anderen Mitgliedstaaten zulassen wollten, hat der Zeuge *Zielke* erklärt, die Fachebene im BMVI sei entschlossen den Mitgliedstaat, der ein solches Fahrzeug zulasse, mit einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 30 zu überziehen. In Sachen Fiat sei man dabei sehr erfolgreich unterwegs.[2986]

cc) Inhalt der Kritik

Der Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ stellt zwei Punkte der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 als überarbeitungsbedürftig dar.

Zum einen sei der Begriff der *„normalen Betriebsbedingungen“* unklar. Die Auslegung des Begriffs könne einerseits ergeben, dass die realen Betriebsbedingungen von Fahrzeugen auf der Straße wie sie in Europa anzutreffen seien, gemeint seien. Andererseits sei auch eine Auslegung dahin gehend möglich, dass die *„normalen Betriebsbedingungen“* durch den geltenden Prüfzyklus NEFZ begrenzt seien.[2987]

Zum zweiten fehle es dem Ausnahmetatbestand des Motorschutzes in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 an *„hinreichender Konkretisierung und rechtsstaatlicher Bestimmtheit“*.[2988]

In seiner Vernehmung hat der Zeuge *Dobrindt* allgemein zu den rechtlichen Regelungen auf europäischer Ebene für Typgenehmigungen Folgendes erklärt:

> *„Wir haben eine europäische Gesetzgebung, die für alle gleichermaßen gilt, die aber – um es höflich zu formulieren – so interpretationsfähig ist, dass sie ein Scheunentor für Missbrauch bietet und damit auch möglicherweise den nationalen Behörden Spielraum in der Interpretation lässt.“*[2989]

[2982] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-2, Ordner 51, Bl. 32, 34.

[2983] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 53.

[2984] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 61.

[2985] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 61.

[2986] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 66.

[2987] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 122.

[2988] Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“, S. 122.

[2989] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 92.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Konkret zu Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und dessen Ausnahmeregelung zum Motorschutz hat er ausgeführt:

> *„Aus meiner Sicht ist dieser Artikel deswegen so ungenau, weil er in der Lage ist, dem schlechtesten Motor die größtmöglichen Ausnahmen zu gewähren. Das heißt, wenn man die Logik dieses Artikels verfolgt, führt dies dazu, dass ein alter Motor für sich Ausnahmen in Anspruch nehmen kann – aus Motorschutzgründen – deutlich früher als beispielsweise ein leistungsfähiger neuer Motor. Ich kann das auch deutlicher formulieren: nicht nur bei dem Alter eines Motors oder bei möglichen Unterdimensionierungen von einzelnen Bauteilen. Im Zweifelsfall führt dies nämlich dazu, dass der schlechteste Ingenieur für sich die meisten Ausnahmen in Anspruch nehmen kann. Das ist nicht und kann nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein. Deswegen haben wir mehrfach gegenüber Europa zum Ausdruck gebracht, dass wir genau diesen Artikel an dieser Stelle auch verändern müssen.“*[2990]

Er hat aber auch klargestellt, dass seine Kritik an der Verordnung nicht als Vorwurf gegenüber Brüssel verstanden werden solle:

> *„Die Verordnung 715/2007 ist eben von 2007 und wurde deutlich davor auch entwickelt, was heißt, dass man genau die heutigen technischen Möglichkeiten, die es gibt, so wahrscheinlich noch nicht abschätzen konnte. Das heißt, die Motorsteuerungen, wie sie heute im Markt befindlich sind, gab es zu dem damaligen Zeitpunkt noch nicht. Das heißt, auch die Möglichkeiten der Manipulation, die es heute gibt, waren damals wohl nicht abschätzbar. Das heißt, das Gesetz muss schlichtweg der Technik folgen. Deswegen ist es nur folgerichtig, dass man nach zehn Jahren auch die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen hier anpasst.“*[2991]

Dazu hat er erklärt, Deutschland habe sich in Brüssel dafür eingesetzt, Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und konkret die Ausnahmeregelungen zugunsten von weniger Ausnahmen zu ändern. Gemäß dem am 3. Juli 2016 dem Europäischen Verkehrsministerrat übersandten Vorschlag Deutschlands, sollten nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a Abschalteinrichtungen künftig nur dann zulässig sein, wenn

> *„unter Einbeziehung der besten verfügbaren Technologien keine andere Technologie zur Verfügung steht, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten.“*[2992]

Der Zeuge *Dobrindt* hat ferner berichtet, dass die EU-Kommission und die anderen Mitgliedstaaten jedoch mehrheitlich gegen den deutschen Vorschlag gewesen seien. Zu einer möglichen Annäherung der EU-Kommission an die deutsche Position im Untersuchungszeitraum hat er keine Ausführungen gemacht.[2993]

Der Zeuge *Odenwald* hat in seiner Vernehmung die zwei auch im Bericht der Kommission angesprochenen Probleme, die aus Sicht des BMVI bestünden, geschildert. Einerseits sei der Begriff der normalen Betriebsbedingungen unklar, es würden Vorgaben zur Fahrstrecke, Fahrweise und Umgebungsbedingungen fehlen. Andererseits seien die Ausnahmen, die den Einsatz von Abschalteinrichtungen erlaubten, unscharf. Z. B. sei nicht festgeschrieben, dass Hersteller den aktuellen Stand der Technik anwenden müssten. Auch sei nicht geregelt, ob und wie Hersteller die Nutzung der Ausnahmetatbestände begründen müssten und wie Typgenehmigungsbehörden überprüfen und entscheiden sollen, ob die Notwendigkeit für eine Abschalteinrichtung bestehe. Schließlich gebe es kein vorgeschriebenes Prüfverfahren zur Ermittlung des Vorhandenseins von Abschalteinrichtungen.[2994]

[2990] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 74.

[2991] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 76.

[2992] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-2, Ordner 51, Bl. 32, 34.

[2993] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 74 f.

[2994] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 94.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) Umsetzung der Sanktionsverpflichtung aus Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007

aa) Akteninhalt

Im BMVI wurde nach Aufdeckung der VW-Manipulationen aus Anlass einer Anfrage der Abgeordnete *Lühmann* vom 7. Oktober 2015 erörtert, ob und ggf. wie Deutschland seiner Verpflichtung aus Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zur Festsetzung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen ins deutsche Recht nachgekommen ist.

Der Leiters des Referates LA 23, der Zeuge *Dr. Albrecht*, erklärte in einer E-Mail vom 11. Oktober 2015 an seinen Unterabteilungsleiter, den Zeugen *Zielke,* dass das BMVI bis zur Aufdeckung der VW-Manipulationen der Auffassung gewesen sei, die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 berge keinen gesonderten Sanktionierungsbedarf, weil sich die Sanktionen im deutschen Recht aus den *„diesbezüglichen generellen Vorschriften“* ergäben, welche primär verwaltungsrechtliche Maßnahmen seien.[2995] In diesem Sinne lautete auch die Antwort der Bundesregierung auf die Einzelfrage Nr. 23 einer Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach den Sanktionsmöglichkeiten, die die Bundesregierung ausschöpfe, um wirksam gegen Verstöße seitens der Hersteller bei der Typgenehmigung vorzugehen. Es heißt dort:

> *„Die Erteilung der Typgenehmigung durch das KBA erfolgt unter Berücksichtigung dessen nach der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV). Hieraus ergeben sich auch die Möglichkeiten der staatlichen Reaktion auf Verstöße gegen die Typgenehmigungsvorschriften. Es gelten §§ 7, 25, 27 und 37 EG-FGV. Insbesondere sind danach spezielle Verwaltungsmaßnahmen vorgesehen, die beispielsweise von einem teilweisen Widerruf der Typgenehmigung bis zu deren Erlöschen reichen. Darüber hinaus bestehen die allgemeinen verwaltungsrechtlichen Reaktionsmöglichkeiten.“*[2996]

In seiner E-Mail vom 11. Oktober 2015 führte der Zeuge *Dr. Albrecht* weiter aus:

> *„Hätte BMVI die rechtswidrige Verwendung von Abschalteinrichtungen durch einen Hersteller zusätzlich in den Bußgeldtatbestand des § 37 EG-FGV aufgenommen, so hätte die Bußgeldobergrenze maximal 5.000 Euro betragen. Das ist die Höchstgrenze aus § 23 StVG, der das gewerbliche Inverkehrbringen von Fahrzeugen ohne die erforderliche Typgenehmigung betrifft. Wegen der bestehenden Tateinheit wäre diese Geldbuße auch nur einmal angefallen. Ein größeres Maß an Abschreckung wäre dadurch nicht erreichbar gewesen.“*[2997]

Eine andere Sichtweise zur Frage der Tateinheit findet sich jedoch in einer Ausarbeitung des BMVI zu Antwortvorschlägen auf eine Anfrage der Zeitung „Die Welt“ vom Mai 2016 zum *„Sanktionsrahmen für Hersteller, die unzulässige Abschalteinrichtungen in die Abgasnachbehandlungssysteme einbauen“*. In der Frage ging es darum, ob und ggf. wann Deutschland eine Aufforderung der EU-Kommission erhalten habe, Maßnahmen bzw. Sanktionen im Fall des Einsatzes illegaler Abschalteinrichtungen mitzuteilen.

Der vom Referat LA 23 des BMVI ausgearbeitete Antwortvorschlag hierzu lautete:

> *„Die Europäische Kommission hatte in einer Umfrage in einem europäischen Gremium (TCMV) die Mitgliedstaaten um Erläuterung ihrer Rechtslage gebeten. Deutschland hatte darauf im Oktober 2015 geantwortet. Die Europäische Kommission hat die von Deutschland erläuterten Maßnahmen begrüßt und um eine speziell die Verordnung (EG) 715/2007 betreffende ergänzende Erläuterung der insoweit in Deutschland geltenden Vorschriften gebeten. Diese Erläuterungen werden der Kommission in Kürze übersandt. Darin werden die deutschen Vorschriften nochmals detailliert erläutert. Es wird unter anderem das deutsche Bußgeldrecht dargestellt, das es u. a. erlaubt, für die das Feilbieten, Veräußern und In-Verkehr-Bringen von Fahrzeugen, die mit unzulässigen Abschalteinrichtungen ausgestattet sind, Geldbußen von bis zu 2.000 Euro und für den Fall des gewerbsmäßigen Handelns von bis zu 5.000 Euro zu ver-*

[2995] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 26, Bl. 407.

[2996] BT-Drs. 18/5656, S. 8.

[2997] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 26, Bl. 407.

hängen. Für fahrlässiges Handeln gilt jeweils die Hälfte dieser Bußgeldobergrenzen. Die Bußgeldregelungen beziehen sich auf das Feilbieten, Veräußern und In-Verkehr-Bringen des jeweiligen einzelnen Fahrzeuges, sodass jede dieser Handlungen den Bußgeldtatbestand gesondert erfüllt. BMVI erwartet, dass die Kommission diese Regelungen für ausreichend erachtet.“[2998]

Die Ausführungen ab dem Satz, der mit *„Es wird unter anderem das deutsche Bußgeldrecht […]“* beginnt, setzte Staatssekretär *Odenwald* handschriftlich in Parenthese und vermerkte daneben:

„Die weiteren Sätze könnten entfallen.

Bei Anfrage an Welt sollten wir unser ganzes Pulver noch nicht verschießen. Daher [ ] streichen.“[2999]

Im Ergebnis wurde der Zeitung „Die Welt“ der zitierte Antwortvorschlag ohne die Ausführungen zum Bußgeldrecht für das Feilbieten, Veräußern und In-Verkehr-Bringen von Fahrzeugen mit unzulässigen Abschalteinrichtungen als Antwort übersandt.[3000]

Uneinigkeit bestand im BMVI auch hinsichtlich der Frage, ob die nationalen Vorschriften den europäischen Vorgaben für Sanktionen gerecht werden. Der Leiter des Referates LA 23, der Zeuge *Dr. Albrecht,* vertrat in seiner E-Mail vom 11. Oktober 2015 folgende Auffassung:

„Unabhängig davon zeigt die Befassung mit dem aktuellen Fall und die detailliertere Prüfung, dass die bestehenden Vorschriften den europäischen Vorgaben wohl nicht in vollem Umfang gerecht werden. Das betrifft speziell die Sanktion für das rechtswidrige Verbauen von Abschalteinrichtungen. Zudem gibt es eine Reihe weiterer Verordnungen, die ebenfalls spezielle Anforderungen an Sanktionen festlegen.“[3001]

Er beendete seine Ausführungen mit folgendem Vorschlag:

„Herrn StS O sollte vorgeschlagen werden, dass das Sanktionensystem für das Typgenehmigungsrecht generell überarbeitet und an die europäischen Anforderungen angepasst werden sollte. Dafür bedarf es entsprechender Personalausstattung, die bisher für dieses Thema nicht zur Verfügung stand.“[3002]

Ein Mitarbeiter aus dem Büro von Staatssekretär *Odenwald* war hingegen der Ansicht, dass die durch die Normen der EG-FGV möglichen Sanktionen und etwaige Strafen für Fälle von Betrug und Urkundenfälschung nach dem StGB sehr wohl den Anforderungen des Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 genügten. Er schrieb in einer E-Mail von 8. Oktober 2015:

„Mit den in der Antwort auf die Kleine Anfrage bereits erläuterten verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten und diesen ergänzend bestehenden Regelungen stehen in Deutschland also auch speziell für die Abschalteinrichtungen Sanktionen zur Verfügung, die verhältnismäßig sind, weil sie in Abhängigkeit von den konkreten Umständen des Einzelfalles angewandt werden, die wirksam sind, weil Maßnahmen angedroht werden, die darauf gerichtet sind, den durch den Verstoß hervorgerufenen rechtswidrigen Zustand umfassend zu beseitigen und die abschreckend sind, weil erhebliche finanzielle Nachteile für den Hersteller und die strafrechtliche Verantwortlichkeit für den im Unternehmen Verantwortlichen damit verbunden sein können.“[3003]

[2998] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 14, Bl. 17 f.

[2999] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 14, Bl. 17-19.

[3000] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1/1-1, Ordner 14, Bl. 21.

[3001] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 26, Bl. 407.

[3002] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 26, Bl. 407.

[3003] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 26, Bl. 399.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bb) Zeugenvernehmungen

Weitere Feststellungen zum Themenkomplex „Sanktionen“ hat der Ausschuss jedenfalls nicht durch die Befragung des Zeugen *Dr. Albrecht* gewinnen können. Bereits bei der Frage, ob er Kenntnisse darüber habe, dass Deutschland der EU-Kommission, wie von Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gefordert, bis zum 2. Januar 2009 die deutschen Vorschriften zur Umsetzung der Sanktionsverpflichtung mitgeteilt habe, hat der vom BMVI benannte Beauftragte der Bundesregierung interveniert und darauf verwiesen, dass dem Zeugen insoweit keine Aussagegenehmigung erteilt worden sei. Zur Begründung hat er ausgeführt, dass es zur *„ganzen Thematik Sanktionen ein laufendes Vertragsverletzungsverfahren“* gebe.[3004] Auf die Erwiderung des Vorsitzenden, die Frage habe sich nur auf die Umsetzung der Sanktionen, nicht dagegen auf deren Inhalte bezogen, hat der Beauftragte des BMVI entgegnet, dass *„genau diese Fragen“* im Vertragsverletzungsverfahren gegenständlich seien.[3005]

Der Zeuge *Dobrindt* hat in seiner Vernehmung dagegen mehrfach darauf hingewiesen, dass die Europäische Kommission ihre Bedenken hinsichtlich der Umsetzung der Sanktionsverpflichtung aus Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 fallen gelassen habe und folglich der Begründung Deutschlands zur Umsetzung der Sanktionen gefolgt sei.[3006] Er führte in seinem Eingangsstatement aus:

> *„Ein weiterer Punkt, den ich noch erwähnen will: Im Zuge mehrerer parlamentarischer Anfragen – weil das auch dazu thematisch gehört – ist bezweifelt worden, dass Deutschland die Sanktionsregelungen nach Artikel 13 der Verordnung 715/2007 und Artikel 46 der Richtlinie 2007/46 ausreichend umgesetzt hat. Dem Deutschen Bundestag waren die rechtlichen Zusammenhänge bereits in einer Antwort der Bundesregierung erläutert worden. Auf dieser Basis wurde auch der entsprechende Vorhalt in dem Pilotverfahren gegenüber der Europäischen Kommission beantwortet. Die Kommission hat ihre Bedenken gegen die Hinlänglichkeit der Umsetzung in Deutschland inzwischen fallen gelassen. Der Vorwurf ist in den aktuellen Vertragsverletzungsverfahren nicht mehr enthalten. Das heißt, die Kommission hat damit auch unsere Argumentation akzeptiert, dass Sanktionsregelungen umgesetzt sind. In drei anderen Fällen von Staaten hat sie diesen Vorwurf dahin gehend weiterhin aufrechterhalten.“*[3007]

Der Zeuge wurde auch mit der von *Dr. Albrecht* in seiner E-Mail vom 11. Oktober 2015 dargelegten Meinung konfrontiert, wonach die nationalen Vorschriften den europäischen Vorgaben wohl nicht in vollem Umfang gerecht würden.[3008] Er äußerte hierzu:

> *„In dem Moment, wo wir gegenüber Brüssel dargestellt haben, wie die Umsetzung der Sanktionen stattgefunden hat, und Brüssel zu dem Ergebnis kommt: ‚Es gibt kein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland‘, und damit zu erkennen gibt, dass die Sanktionsregeln umgesetzt sind, ist dies offensichtlich jetzt in dem Fall von Herrn Albrecht obsolet.“*[3009]

Auf Nachfrage hat der Zeuge *Dobrindt* klargestellt, dass gegen Deutschland kein Vertragsverletzungsverfahren bezüglich der Umsetzung von Sanktionen laufe, wohl aber bezüglich der Anwendung der Sanktionsregelungen.[3010]

Der Zeuge hat ferner ausgeführt, dass er vor Aufdeckung der Abgasmanipulationen nicht mit illegalen Abschalteinrichtungen befasst gewesen sei. Deshalb könne er auch nicht mit diesbezüglichen Bußgeldern befasst gewesen sein.[3011]

[3004] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 15.

[3005] Ebd., S. 15. In einem späteren Schreiben an den Ausschuss vom 24.2.2017 legte der Vertreter des BMVI nochmals seine Sicht der Dinge dar und teilte mit, er sei gleichwohl im Sinne einer guten Zusammenarbeit bereit, etwaige konkrete schriftliche Fragen des Ausschusses an das BMVI zu dem Themenfeld zu prüfen (A-Drs. 18(31)144).

[3006] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 76, 109.

[3007] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 76.

[3008] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.2-4, Ordner 26, Bl. 407.

[3009] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 109.

[3010] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 115.

[3011] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 108.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

c) Unterstützung der Verbraucher, insbesondere Verjährungsverzicht durch den Volkswagen Konzern

Laut einem Vermerk zu einem Gespräch zwischen den Staatssekretären *Odenwald* (BMVI) und *Billen* (BMJV) am 7. Juni 2016 hat die Untersuchungskommission die Kundenrechte als wichtig bewertet und VW auch entsprechende Zusagen gemacht.[3012]

Der Zeuge *Dr. Albrecht* hat ausgesagt, eine der Forderungen des BMVI gegenüber VW sei von Anfang an die Erklärung eines Verjährungsverzichts gewesen, was VW auch recht schnell getan habe. Nach einer Verbesserung dieser Erklärung, die vor dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Bundestages abgegeben worden sei, sei diese bis heute gültig.[3013] Gegenüber Herstellern der Gruppe II seien keine Anstrengungen unternommen, ebenfalls einen Verjährungsverzicht zu erreichen.[3014]

Auch der Zeuge *Odenwald* hat den Verjährungsverzicht Volkswagens angesprochen und betont, dass sich dieser auf den Gesamtkonzern, also auch auf Audi, Porsche, Seat und Škoda beziehe.[3015]

d) Überlegungen zu einer Haftung nach § 26 Produktsicherheitsgesetz

In der Untersuchungskommission ist laut dem Zeugen *Dr. Albrecht* auch die Frage der Einschlägigkeit von § 26 Produktsicherheitsgesetz erörtert worden, allerdings seien die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm letztlich nicht als gegeben angesehen worden:

> *„Die Frage wurde in verschiedenem Kontext mal gestellt, inwiefern das Produktsicherheitsgesetz insofern einschlägig sein könnte. Und wir kamen allerdings übereinstimmend – ‚wir', das heißt das KBA und wir – zu dem Ergebnis, dass das Produktsicherheitsgesetz in § 26 eine über einen einfachen Rechtsverstoß hinausgehende Gefahr verlangt, um einschreiten zu können. Das heißt, Sie brauchen hier für die Gesundheit eine konkrete, fassbare Gefahr. Die haben Sie bei dem Vorhandensein einer Abschalteinrichtung als solches zunächst mal nicht, sondern Sie haben dann eine Gefahr, wenn von den konkreten Fahrzeugen auch konkret eine Gefahr für die Umwelt oder für die Gesundheit ausgeht."*[3016]

e) Überarbeitung des Typgenehmigungsverfahrens

Nach Aussage des Zeugen *Prof. Dr. Wachtmeister* ist es *„absolut nicht Thema"* in der Untersuchungskommission gewesen, wie das Prüfverfahren des KBA bei der Typgenehmigung verbessert werden könne.[3017] Aus den vom Untersuchungsausschuss beigezogenen Akten ist jedoch ersichtlich, dass sich das BMVI für Verbesserungen im Typgenehmigungsverfahren eingesetzt hat.

In einem Schreiben vom 28. Oktober 2015 an Staatssekretär *Billen* vom BMJV hat Staatssekretär *Odenwald* ausgeführt, dass er die Bildung einer Arbeitsgruppe im BMVI veranlasst habe, die Vorschläge für die weitere Verbesserung insbesondere der Typgenehmigungsvorschriften für Kfz und der Vorschriften über die Marktüberwachung und die Produktsicherheit erarbeiten solle[3018].

Weiter ist ersichtlich, dass das BMVI zur Vorbereitung seiner Meinungsbildung im Vorfeld der Weisungsabstimmung für die entsprechende Meinungsäußerung in der europäischen Ratsarbeitsgruppe „Technische Harmonisierung" die Stellungnahme des VDA beraten hat. So ist die Überarbeitung des Typgenehmigungsverfah-

---

[3012] MAT A BMVI-2-1, Az. LA23/7363.1/1-1, Ordner 21, Bl. 3.

[3013] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 41.

[3014] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 42.

[3015] *Odenwald*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 100.

[3016] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 46.

[3017] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 128.

[3018] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 21, Bl. 27.

rens ein Thema beim Jahresgespräch zwischen dem Bundesverkehrsministerium und dem VDA am 23. Februar 2016 gewesen. Der VDA hat in diesem Zusammenhang diskutierte Maßnahmen und Industriepositionen dargestellt, die aus seiner Sicht zu einer Verbesserung des Kfz-Typgenehmigungsverfahrens führen.[3019]

In einer Pressemitteilung des VDA vom 22. April 2016 mit dem Titel „VDA: KBA-Bericht schafft Klarheit“[3020] findet sich folgende Passage zum Thema Typgenehmigung:

> *„Wissmann zeigte sich auch offen für künftige Neuerungen bei der Typgenehmigung und anderer Kontrollsysteme. ‚Wir befürworten Maßnahmen, die die Integrität und Transparenz des Systems insgesamt sichern. So kann verloren gegangenes Vertrauen wieder gestärkt werden. Alle Kosten, die im Rahmen der Typgenehmigung anfallen, trägt schon heute die Automobilindustrie. Die deutschen Hersteller bieten zudem an, künftig ihre Softwarekonzepte für die Abgasnachbehandlung den Genehmigungsbehörden zugänglich zu machen. Voraussetzung dafür ist, dass eine streng vertrauliche Behandlung dieser wettbewerbs-relevanten Daten sichergestellt ist‘, so der VDA-Präsident.“*

In einem Artikel aus der Süddeutschen Zeitung vom 1. Oktober 2016, der im Ausschuss zitiert wurde,[3021] wird im Zusammenhang mit möglichen unzulässigen Abschalteinrichtungen darüber berichtet, dass sich das Bundesverkehrsministerium über Gesetzeslücken beklage, die das KBA daran hinderten, gegen ausländische Autokonzerne vorzugehen, die ihre Typgenehmigung in einem anderen EU-Mitgliedstaat erhalten haben. Zu der Frage, wer für die Gesetzeslücke verantwortlich ist, heißt es in dem Artikel, dass im Bundesverkehrsministerium *„an das Umweltministerium verwiesen [wird], das sei wohl der bessere Ansprechpartner. Schließlich gehe es um den Schutz der Umwelt.“*[3022]

Die Zeugin *Dr. Hendricks*, der dieser Bericht in ihrer Vernehmung vorgehalten wurde, antwortete hierzu:

> *„Das sehe ich nicht so. Der Normalfall ist ja eigentlich eher, dass andere Ressorts zu mir sagen, ich soll mich nicht so viel einmischen.“*[3023]

f) Überarbeitung der Hauptuntersuchung

Der Zeuge *Zielke* hat ausgeführt, man habe die Vorwürfe des TÜV, die Mängel der HU betreffend, aufgegriffen und werde die Endrohrmessung wieder einführen.[3024]

Der Zeuge *Dobrindt* hat sich ausführlich zu dieser Thematik geäußert. In seinem Eingangsstatement hat er zunächst ausgeführt:

> *„Gleichzeitig haben wir neben diesen Maßnahmen, die wir in Deutschland ergriffen haben, eine Richtlinie auf den Weg gebracht, die zukünftig im Rahmen von Abgasuntersuchungen die Emissionen direkt am Endrohr messen soll. Wie Sie wissen, werden ja bisher – das ist auch der aktuelle Stand noch – die Abgasuntersuchungen über die sogenannte On-Board-Diagnostik durchgeführt. Also, per Computer wird die OBD ausgelesen. Nach unserer Einschätzung ist es geboten, dieses Verfahren wieder umzustellen. Vor einigen Jahren wurde diese OBD-Untersuchung erst eingeführt, weil sie für ausreichend erachtet worden ist. Wir sind mit unserer Richtlinie, zukünftig wieder alle Fahrzeuge über das Endrohr zu messen, zurzeit in der Verbändeanhörung, bzw. die Verbändeanhörung ist gestern beendet worden, sodass wir also auch zeitnah das umsetzen werden.“*[3025]

[3019] MAT A VA-1-1, Ordner 1, Bl. 297 ff.

[3020] Siehe Internetnachweis: https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/20160422-vda-kba-bericht-schafft-klarheit.html, letzter Zugriff am 21. März 2017.

[3021] Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 86 f.

[3022] Ebd.

[3023] *Dr. Hendricks*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 87.

[3024] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 63.

[3025] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 73.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf die Frage, wie konkret mittels der Endrohrmessung die Messung von NOx bei Dieselfahrzeugen vorgenommen werde, hat er geantwortet:

> *„Was ich bei der Endrohrmessung doch in erster Linie feststelle, ist, ob es ein grundsätzliches Problem mit dem Motor gibt, ob er einen Defekt hat, ob er übrigens manipuliert ist. Damit meine ich aber jetzt eine Einzelfallmanipulation und keine Herstellermanipulation. Es gibt ja auch die Möglichkeit, dass – umgangssprachlich nennt sich so was ja Motortuning - - Auch das kann in unzulässiger Weise eine Veränderung eines Motors bedeuten. Wir wissen heute nicht, in welcher Größenordnung so was stattfindet. Ich habe auch gelernt, eine OBD würde möglicherweise darüber gar keine Auskunft geben. All diese Fragen wird man damit klären können. Es wird aber natürlich nicht jeglicher Ausschluss von Manipulation dadurch möglich sein. Das heißt, ich kann auf die Frage ‚Kriegen wir damit alles erschlagen?' nicht sagen, dass ich das bestätige, sondern es wird ein weiterer Baustein schlichtweg sein, dafür zu sorgen, dass wir ein höheres Maß an Kontrolle ausüben."*[3026]

Mit Blick auf die laufenden Bemühungen der Bundesregierung das RDE-Verfahren betreffend hat der Zeuge ergänzt:

> *„Von daher würde ich sagen: Das, was wir richtigerweise versuchen mit RDE zu erreichen, kann ich nicht einfach mit einer Messung am Endrohr bei einer normalen Abgasuntersuchung dann in gleicher Weise nachvollziehen. Sonst wären diese sehr komplexen RDE-Überlegungen ja nicht notwendig gewesen."*[3027]

Schließlich hat er die Frage, ob die Endrohrmessung das Auslesen der OBD überflüssig mache, wie folgt beantwortet:

> *„Na, das ist ja relativ klar, dass man eine Endrohrmessung - - Also, die Endrohrmessung ersetzt nicht alles, was heute bei der OBD-Messung stattfindet, aber der Bereich der Endrohrmessung, der wird natürlich Maßstab zukünftig für die Beurteilung sein und nicht das, was bisher aus der OBD gezogen worden ist."*[3028]

g) Forderung nach einer europäischen Clearing-Stelle

Der Zeuge *Dobrindt* hat in seinem Eingangsstatement über die bisher nicht öffentlich bekannte Forderung nach einer sog. europäischen Clearing-Stelle berichtet, die er gegenüber Brüssel formuliert habe. Diese solle in Fällen der Streitigkeit zwischen Zulassungsbehörden über die Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen zum Motorschutz entscheiden. Am Beispiel Fiat, bei dem die nationalen Zulassungsbehörden von Deutschland und Italien zu unterschiedlichen Einschätzungen kämen,[3029] zeige sich, dass eine klare Schiedsrichterfunktion in Brüssel hilfreich wäre.[3030] Derzeit würde die EU-Kommission in derartigen Fällen nach eigener Ansicht nur eine moderierende Rolle haben. Nicht befürworten würde er hingegen, dass Typgenehmigungen in Zukunft nur von Brüssel vorgenommen würden.[3031]

h) Veränderungen bei der Fachaufsicht über das KBA

Der Zeuge *Zielke* hat in seiner Vernehmung zu Veränderungen im Rahmen der Fachaufsicht über das KBA beim Bundesverkehrsministerium ausgeführt:

> *„Also, würde ich mal vorsichtig sagen: Aus der Tatsache, dass das KBA die Abschalteinrichtungen nicht vor dem EPA gefunden hat, würde ich zunächst einmal nicht den Schluss ziehen*

[3026] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 97.

[3027] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 97.

[3028] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 126.

[3029] Siehe 2. j). bb). (2).

[3030] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 75.

[3031] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 92.

wollen – sicherlich auch mangels genauerer Kenntnis –, dass es ein Organisationsverschulden gibt.“[3032]

Dennoch gebe es im BMVI Bestrebungen, eine größere Einheitlichkeit bei der Fach- und Rechtsaufsicht zu erreichen, was durch eine neue Fachrichtlinie geschehen solle. Hierzu hat der Zeuge *Zielke* geschildert:

„Die Fachaufsicht selber, die basiert dann natürlich darauf, dass Sie Fachgespräche auf der Ebene der Abteilungsleitung führen, mit dem Präsidenten. Das ist also meine Chefin, die jährlich ein Gespräch hat. In den zwei Jahren habe ich kein Gespräch gehabt und auch nicht vertreten.

Es gibt dann die Fachgespräche, die unterhalb der Ebene der Abteilungsleitung laufen, wo dann über spezialisierte einzelne Projekte und Produkte der einzelnen Bereiche gesprochen wird. Da haben Sie heute Morgen den Herrn Dr. Albrecht da gehabt. Der hätte Ihnen im Detail auch Auskunft geben können, wie die Details dieser Gespräche sind.

Daneben gibt es natürlich die allgemeinen Instrumente. Das sind Berichtspflichten, Erlasse, weitere Gespräche, Aufforderungen zu Einzelberichten und natürlich auch zusammenhängend die Mitarbeit des KBA, zum Beispiel jetzt im Bereich des Untersuchungsausschusses, im Bereich der Untersuchungskommission.“[3033]

i) Strukturelle Veränderungen im KBA

Auf die Frage, ob als Reaktion auf das Bekanntwerden der Manipulationswürfe auch Veränderungen struktureller Art im KBA angestoßen worden seien, hat der Zeuge *Dr. Albrecht* wie folgt geantwortet:

„Das hatte ich vorhin versucht zu erläutern, dass die Schwerpunktsetzung natürlich aufgrund dieser Erkenntnisse jetzt im KBA auch mit Blick auf die Umweltvorschriften und die Erkennbarkeit solcher Einrichtungen vorgenommen worden ist und entschieden wurde, dass das KBA eine strukturelle Änderung erfährt, mit der wir erreichen können, dass Untersuchungen auf der Straße und Tests im Hinblick darauf, ob während des Typgenehmigungsverfahrens alle Vorschriften, die dort bestätigt worden sind, auch später eingehalten werden, dass man so was besser durchführen kann.“[3034]

II. Bundesumweltministerium und nachgeordneter Bereich

Kurz nach dem Bekanntwerden der Abgasmanipulationen durch VW in den USA fand am 23. September 2015 das halbjährliche Gespräch der Bundesumweltministerin *Dr. Hendricks* mit verschiedenen Umweltverbänden statt. Zur Gesprächsvorbereitung der Ministerin war dazu eine Unterlage im BMUB zum Thema *„Einbau von verbotener Software, mit der die Verringerung bestimmter Abgasemissionen (bei Dieselfahrzeugen) im normalen Fahrbetrieb ausgeschaltet wird (aktuell: Verstoß gegen emissionsrechtliche Auflagen in den USA durch VW)“*[3035] erarbeitet worden. Zu den Kernaussagen dieser Unterlage zählte die Erwartung der Ministerin, dass das Ausmaß der Manipulationen seitens VW schnell und lückenlos aufgeklärt werden solle. Darüber hinaus seien die Automobilhersteller in der Pflicht, den Behörden belastbare Informationen vorzulegen, ob auch die Abgaswerte von Pkw-Modellen in Europa manipuliert worden seien. Die Überprüfung dieses Sachverhaltes solle einer unabhängigen Kontrolle unterliegen.[3036]

Ferner enthält die Unterlage Hintergrundinformationen für die Bundesumweltministerin. So wird unter anderem zu den Gründen höherer NOx-Emissionen von Dieselfahrzeugen in der EU ausgeführt: Diese seien nach Kenntnis des BMUB nicht nur auf Manipulationen im Sinne eines Defeat Devices, sondern auf die Ausnutzung der

---

[3032] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 70.

[3033] *Zielke*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 70.

[3034] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 45.

[3035] MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 162 ff.

[3036] MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 163.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

noch unzureichenden EU-Messverfahren durch die Hersteller und die mögliche Auslegung der Fahrzeuge auf den Laborbetrieb zurückzuführen. Das Ziel des BMUB müsse es daher weiterhin sein, die Arbeiten der EU-Kommission zu RDE von Beginn an mit voranzutreiben und sich für strengere Anforderungen sowie deren kurzfristige Anwendung einzusetzen.[3037]

Im Weiteren enthält die vorbereitende Gesprächsunterlage Ausführungen zum *„EU- und US-Zertifizierungssystem für Fahrzeuge und mögliche VW-Manipulationen“* als Hintergrundinformation für die Ministerin. Danach sei das US-System für Fahrzeuge anders gestaltet als das EU-System. In den USA gebe es ein System der „Selbstzertifizierung" durch den Hersteller, in dem dieser auf der Basis weniger Tests die Einhaltung der US-Vorschriften bestätige. Die US-Behörden überprüften dann aber die Einhaltung der Vorschriften durch eigenständige Kontrollen bei Fahrzeugen im Felde und forderten den Hersteller ggf. zu Nachbesserungen auf. Auch finanzielle Strafen, wie sie jetzt bei VW diskutiert würden, seien bei Verstößen möglich. In Europa gebe es hingegen ein Genehmigungssystem, bei dem der Hersteller mit einem größeren Testumfang zunächst die Einhaltung der Vorschriften vor einer Genehmigung nachweisen müsse. Die Überwachungselemente seien derzeit aber noch schwächer ausgeprägt, diese müssten aber im Kontext von RDE weiter gestärkt werden. Dafür setze sich Deutschland schon länger ein. Das UBA führe schon lange sogenannte Feldüberwachungs-Forschungsvorhaben durch. Schwerpunkt sei dabei gewesen, Erkenntnisse über die Realemission von Fahrzeugen zu erhalten. Die Forderung nach einer robusten behördlichen Kontrolle (durch KBA, begleitet von UBA) der Fahrzeuge auf Basis von RDE solle nun sowohl auf nationaler als auch EU-Ebene gestellt werden. Die Kosten für die entsprechende Überwachung solle wie auch im Anlagenbereich von den Herstellern übernommen werden.[3038]

1. Umweltpolitische Konsequenzen aus den VW-Abgasmanipulationen

Als Reaktion auf den Abgasskandal wurde im BMUB ein programmatisches Dokument mit dem Titel *„Umweltpolitische Konsequenzen aus den VW-Abgasmanipulationen“* erstellt. Dargestellt werden Handlungsfelder, auf denen im Lichte der Vorkommnisse unmittelbarer Handlungsbedarf bestünde. Die Darstellung erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Manipulationsvorwürfe gegen VW in den USA die Öffentlichkeit auch in Deutschland auf die NOx-Emissionen von Dieselfahrzeugen aufmerksam gemacht hätten. Dies sei von besonderer Relevanz, weil in 2014 in Deutschland der NO_2-Jahresmittelgrenzwert noch immer an rund 60 Prozent der verkehrsnahen Messstellen in Ballungsräumen überschritten werde, mit nur geringer Verbesserungstendenz. In diesem Kontext habe die EU-Kommission am 18. Juni 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen der NO_2-Grenzwertüberschreitungen für 29 Gebiete eingeleitet. Darüber hinaus gebe es Urteile (unter anderem in München und Hamburg) und auch höchstrichterliche Entscheidungen (EuGH und BVerwG), die den Rechtsanspruch der Bürger auf Grenzwerteinhaltung bekräftigten.[3039]

Im weiteren Verlauf des Dokumentes werden folgende Handlungsfelder ausgeführt:

a) Deutliche Minderung der Realemissionen von Diesel-Pkw und leichten Nutzfahrzeugen

Hauptgrund für die NO_2-Überschreitungen seien die noch immer zu hohen realen NOx-Emissionen aus dem Straßenverkehr, insbesondere von Diesel-Pkw und leichten Nutzfahrzeugen. Um deutliche NOx-Minderungen auch auf der Straße zu erreichen, werde auf EU-Ebene am sogenannten Real-Driving-Emissions-Messverfahren gearbeitet. Bei RDE würden Fahrzeuge im Rahmen der EU-Typgenehmigung mit mobiler Messtechnik beim Fahren auf der Straße vermessen. Der Einsatz mobiler Messtechnik hätte schon bei Lkw der Stufe Euro 6 zu deutlichen Emissionsminderungen geführt, nun müsse dies auch bei den leichten Fahrzeugen gelingen, denn nur mit niedrigem realem Schadstoffausstoß seien Dieselfahrzeuge zukunftsfähig. Es seien strenge RDE-Anforderungen notwendig, um niedrige Emissionen nicht nur im Labor, sondern auch auf der Straße sicherzustellen.[3040]

[3037] Ebd.

[3038] MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 164.

[3039] MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 167.

[3040] Ebd.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

b) Unabhängige Überwachung der Emissionen von Fahrzeugen im Feld

Neben den Anforderungen für die Genehmigung von Fahrzeugen müsse auch die unabhängige und behördliche Überwachung von Fahrzeugen im Felde in den EU-Abgasvorschriften gestärkt und insgesamt wirksam ausgestaltet werden. Entsprechende behördliche Feldüberwachungen sollten auch in Deutschland kontinuierlich durchgeführt werden, um die Einhaltung der Vorschriften besser sicher zu stellen. Die Kosten hierfür seien wie im Bereich der Anlagenüberwachung von den Herstellern zu übernehmen.[3041]

c) Umweltzonen: Fortschreibung der Kennzeichnungsverordnung für Fahrzeuge mit geringem Schadstoffbeitrag

Eine weitere Maßnahme, mit der eine deutliche Verringerung der NO_2-Belastung erreicht werden könne, sei die Fortschreibung der 35. Bundesimmissionsschutzverordnung („Plaketten-Verordnung“, BImSchV). Die 35. BImSchV sei derzeit primär auf Feinstaub ausgerichtet. Durch eine Fortentwicklung im Hinblick auf die NOx-Emissionen könnten die Behörden der Länder künftig nur noch Fahrzeugen mit geringem NOx-Ausstoß das Befahren belasteter Innenstädte erlauben. So würde die erforderliche Flottenveränderung hin zu emissionsärmeren Fahrzeugen forciert werden. Das BMUB arbeite derzeit an einem Entwurf zur Fortentwicklung der 35. BImSchV auch unter Berücksichtigung der NO_2-Herausforderungen.[3042]

d) Förderung der Elektromobilität

Um die Luft in den Städten weiter zu verbessern und gleichzeitig auch die CO_2-Emissionen des Straßenverkehrs deutlich zu reduzieren, führe – neben der Ausweitung der umweltverträglichen Verkehrsmittel ÖPNV und Fahrradverkehr – mittel- bis langfristig und ergänzend kein Weg am Elektroantrieb vorbei. In Kombination mit erneuerbarem Strom sei dies der anzustrebende, nachhaltigere Antrieb, denn der Verbrennungsmotor würde auch zukünftig noch Schadstoffe erzeugen, wenn auch in geringerem Umfang. Ferner habe der Verbrennungsmotor auch immer noch einen schlechteren Wirkungsgrad als der Elektroantrieb. Es komme also darauf an, zwei Herausforderungen zu meistern: Den Verbrennungsmotor noch sauberer zu machen und die Elektromobilität voran zu bringen.[3043]

2. Neun-Punkte-Programm der Bundesumweltministerin Dr. Hendricks

Die Zeugin *Dr. Hendricks* hat in Ihrer Vernehmung vor dem Ausschuss am 15. Dezember 2016 ausgesagt, dass für sie nach dem Bekanntwerden betrügerischer Manipulationen im Abgassystem von VW-Dieselfahrzeugen die Frage nach den Konsequenzen für die Luftreinhaltepolitik in den Vordergrund gerückt sei, worauf sie mit einem Neun-Punkte-Programm reagiert habe. Für sie sei klar gewesen, dass die Betrugsvorgänge bei VW der schonungslosen Aufklärung bedürften. Die Hersteller müssten sicherstellen, dass die Fahrzeuge in Ordnung gebracht würden. Neben einer Verbesserung der Prüfbedingungen bei der Typgenehmigung durch RDE müsse auch das gesamte EU-Typgenehmigungssystem gestärkt werden. Dabei bedürfe es eines in allen Mitgliedstaaten harmonisierten Vorgehens bei der Kontrolle der Abgase. Zudem würden abschreckende Sanktionen bei Verstößen und eine Stärkung der Unabhängigkeit der Technischen Dienste, die die Messungen durchführten, benötigt.[3044]

Das Neun-Punkte-Programm wurde in der Süddeutschen Zeitung vom 14. Oktober 2015 als Gastbeitrag der Bundesumweltministerin veröffentlicht.[3045]

[3041] Ebd.

[3042] Ebd., Bl. 168.

[3043] MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 167, 168.

[3044] *Dr. Hendricks*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 72.

[3045] Neun Punkte für bessere Luft in Städten und Ballungszentren, Gastbeitrag von *Bundesumweltministerin Dr. Barbara Hendricks* in der Süddeutschen Zeitung vom 14. Oktober 2015, Internetnachweis: http://www.bmub.bund.de/themen/luft-laerm-verkehr/luftreinhaltung/feinstaub/gastbeitrag-neun-punkte-programm/, letzter Zugriff am 14. März 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zu Beginn des Programms erhebt Bundesumweltministerin *Dr. Hendricks* die Forderung nach einer lückenlosen und schonungslosen Aufdeckung der Betrugsvorgänge bei VW. Der Konzern müsse sicherstellen, dass die betroffenen Fahrzeuge in Ordnung gebracht würden. Ferner dürften die Verbraucher nicht den Schaden aus der Affäre davontragen.

Stickoxide von Diesel-Pkw seien gegenwärtig im realen Fahrbetrieb deutlich höher als im Labor. Deutschland habe entscheidend dazu beigetragen, dass im Mai 2015 auf europäischer Ebene die Grundsatzentscheidung für die Einführung des neuen, realitätsnahen Messverfahrens RDE gefallen sei. Anspruchsvolle Emissionsgrenzwerte müssten schnellstmöglich verabschiedet werden.

Unternehmen müssten lernen, dass man sich auf Dauer nicht den Notwendigkeiten des Umweltschutzes entziehen könne. Dies gelte für alle Branchen, von der Automobilwirtschaft über die Energieunternehmen bis zur Landwirtschaft.

Neben einer Verbesserung der Prüfbedingungen bei der Typgenehmigung brauche man zudem mehr unabhängige Fahrzeugkontrollen durch die Behörden. Die Kosten für das Kontrollsystem müssten von den Herstellern getragen werden.

Die Dieseltechnologie sei energieeffizienter als der Ottomotor. Es gebe verbindliche Vorgaben für die CO_2-Emissionen der Neuwagenflotte, die von den Autoherstellern einzuhalten seien – unabhängig von der Antriebsart der Pkw. Der Dieselantrieb habe nur dann eine Zukunft, wenn die Industrie beweise, dass sie ihn wirklich sauber bekomme. Der unbestreitbare Klimaschutzvorteil des Diesels dürfe nicht zu Lasten der Gesundheit der Menschen gehen, die in Ballungsgebieten leben.

Gerade für den Klimaschutz, aber auch für die innerstädtische Luftqualität sei perspektivisch der verstärkte Einsatz von Elektro-Fahrzeugen von Bedeutung. Um dem Elektroauto zum Durchbruch zu verhelfen, setze sich Bundesumweltministerin *Dr. Hendricks* neben steuerlichen Anreizen für eine Kombination aus einer verpflichtenden Quote für Elektro-Fahrzeuge verbunden mit einem staatlichen Kaufzuschuss ein.

Der Verkehrsmix in den Städten müsse neu strukturiert werden, um sauberer zu werden. Die Kommunen müssten die Bedingungen für Fußgänger- und Radverkehr verbessern und den ÖPNV stärken. Das Bundesumweltministerium fördere über die Nationale Klimaschutzinitiative[3046] derzeit Hybridbusse und ab 2016 auch rein elektrische Busse.

Deutschland müsse gegenüber der EU-Kommission nachweisen, dass genug getan werde, um die Stickstoffoxidemissionen auf das geforderte Niveau zu begrenzen. Andernfalls drohten hohe Strafzahlungen. Kommunen würden auch Fahrbeschränkungen in Betracht ziehen müssen, um den Gesundheitsschutz ihrer Bürgerinnen und Bürger ausreichend zu gewährleisten. Bereits heute könnten die Kommunen in großen Städten und Ballungsgebieten Durchfahrverbote in „Umweltzonen“ erlassen, um die Feinstaubbelastung zu reduzieren. Künftig könnten sie zudem die Möglichkeit bekommen, dies auch zur Senkung der Belastung mit Stickstoffdioxid zu tun.

III. Bundesministerium der Finanzen

1. Einleitung

Der Ausschuss hat sich bei seiner Beweisaufnahme zu diesem Themenkomplex im Wesentlichen darum bemüht, zu ermitteln, welche Auswirkungen die festgestellten Manipulationen durch Volkswagen an einigen Dieselmodellen auf die Bemessung der Kraftfahrzeugsteuer gehabt haben und wie möglicherweise negativen Konsequenzen für die Fahrzeughalter begegnet werden könnte. Dies betraf zum einen die Frage, inwieweit aufgrund der Manipulationen befristete Steuerbefreiungen in den Jahren 2011 bis 2013 für Fahrzeuge der Euro-6-Abgasnorm zu Unrecht gewährt und unter Berücksichtigung der vierjährigen Festsetzungsverjährung nachträglich zurückzufordern wären. Zum anderen wurde hinterfragt, ob die Abschalteinrichtung Auswirkungen auf die für

[3046] Mit der Nationalen Klimaschutzinitiative initiiert und fördert das Bundesumweltministerium seit 2008 zahlreiche Projekte, die einen Beitrag zur Senkung der Treibhausgasemissionen leisten. Diese Programme und Projekte decken ein breites Spektrum an Klimaschutzaktivitäten ab: von der Entwicklung langfristiger Strategien bis hin zu konkreten Hilfestellungen und investiven Fördermaßnahmen. (aus der BMUB-Broschüre: Klimaschutz braucht Initiative; Internetnachweis: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/nki_faltblatt_2015_bf.pdf, letzter Zugriff am 14. März 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Bemessung der Kfz-Steuer maßgeblichen CO_2-Werte hat und die Kraftfahrzeugsteuer nachträglich zu korrigieren wäre.

In einer Pressemitteilung vom 3. November 2015 hatte Volkswagen die Öffentlichkeit darüber informiert, dass man bei internen Untersuchungen Unregelmäßigkeiten bei CO_2-Werten verschiedener VW-Modelle festgestellt hat, von denen rund 800.000 Fahrzeuge betroffen sein könnten. Da sich die Kfz-Steuer nach dem CO_2-Ausstoß eines Fahrzeuges richtet, könnte durch die Manipulationen und der von Volkswagen selbst festgestellten Unregelmäßigkeiten möglicherweise die Kraftfahrzeugsteuer falsch bemessen sein, sodass den Haltern der Kraftfahrzeuge als Steuerschuldner eine Nachzahlung drohen kann.

Die Zahl betroffener Fahrzeuge wurde im weiteren Verlauf von VW deutlich reduziert. In einer Mitteilung vom 5. Dezember 2015 an das BMVI teilte Volkswagen mit, dass nach internen Nachmessungen möglicherweise noch neun Fahrzeugkonzepte mit etwa 36.000 Fahrzeugen in Deutschland betroffen seien.[3047] Worauf diese erhebliche Reduzierung gründete, konnte im Rahmen der Beweisaufnahme durch den Ausschuss letztlich nicht geklärt werden.

2. Neufestsetzung der Kraftfahrzeugsteuer

In einem Vermerk des Zeugen *Bremer* vom 9. Oktober 2015 zum aktuellen Sachstand der VW-Manipulationen und möglichen Folgen für die Kraftfahrzeugsteuer aufgrund eines Schreibens des Finanzministers des Landes Nordrhein-Westfalen *Dr. Walter Borjans* heißt es:

> *„Durch das Konjunkturpaket II wurde eine befristete Steuerbefreiung in § 10a Absatz 2 KraftStG für im Zeitraum vom 5.11.2008 bis zum 30.6.2009 erstmals zugelassene Euro 5 und Euro 6-Pkw von bis zu zwei Jahren (Volumen rd. 200 Mio. Euro) und in § l0a Absatz 3 KraftStG für vor dem 5.11.2008 erstmals zugelassene Euro 5 oder Euro 6-Pkw eine einmalige Steuerbefreiung von einem Jahr ab 1.1.2009 gewährt (Volumen rd. 5 Mio. Euro). In der Zeit vom 1.1.2011 bis 31.12.2013 galt eine Sonderreglung, nach der Diesel-Pkw der Euro-6-Abgasnorm so lange steuerbefreit waren, bis eine Steuerersparnis von jeweils 150 Euro erreicht war. Das Gesamtvolumen betrug etwa 5 Mio. Euro. […] Nach ersten Verlautbarungen des BMVI wird wohl eine verkehrsrechtliche Bereinigung für die Zukunft angestrebt. Entscheidend ist somit, ob im Falle einer Änderung des Grundlagenbescheides der Zulassungsbehörde diese für die Zukunft oder für die Vergangenheit erfolgt. Die Steuerfestsetzungen wären nur bei Änderung der Grundlagenbescheide zu ändern, soweit eine Änderung rechtlich noch möglich ist (Festsetzungsverjährung). Dem Vernehmen nach sollen Euro 5-Diesel-Fahrzeuge betroffen sein. Die befristete Förderung von Euro 6-Diesel-Pkw nach § 3b KraftStG wäre dann nicht berührt. […] Ein Verzicht auf diese Änderungen wäre schwerlich mit der aus dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes abgeleiteten Abgabengerechtigkeit und dem Erfordernis der Gleichmäßigkeit der Besteuerung vereinbar, da die Steuerpflichtigen, die Diesel-Pkw anderer Hersteller halten, die korrekte Steuer entrichten müssen. […] Vor dem Hintergrund des derzeitigen Sachstandes sind die o.g. Äußerungen aus NRW in Bezug auf Haftung des VW-Konzerns für Steuerschäden verfrüht und ohne hinreichende Grundlage in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht.“*[3048]

Der Bericht der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz vom 15. Dezember 2015 zu den Auswirkungen der aktuellen Vorfälle bei Volkswagen auf Verbraucherinnen und Verbraucher setzte sich mit der Problematik einer möglichen Nachzahlung von Kraftfahrzeugsteuern auseinander:

> *„Die Kraftfahrzeugsteuer für Pkw bemisst sich seit 2009 nach dem Hubraum und dem jeweiligen CO_2-Typprüfwert. Sie gilt im Wesentlichen für alle Pkw, die seit dem 1. Juli 2009 erstmals verkehrsrechtlich zugelassen wurden. Für Erstzulassungen im Zeitraum vom 5. November 2008 bis 30. Juli 2009 findet die vorrangig CO_2-bezogene Kraftfahrzeugsteuerbemessung Anwendung, wenn sie für den Steuerpflichtigen günstiger ist. Ältere Fahrzeuge werden weiterhin nach Hubraum und Emissionsklasse (sog. Euro-Abgasnorm) besteuert. Der CO_2-Ausstoß ist mit den ‚Euro-Abgasnormen‘ nicht limitiert. Sollten sich die Unregelmäßigkeiten hinsichtlich der CO_2-*

[3047] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 27.

[3048] MAT A BMF-1-2, Ordner 16, Bl. 36 ff. (38 f.)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Typprüfwerte bestätigen, müssten ggf. die feststellenden Verwaltungsakte der Zulassungsbehörden, die für die Kraftfahrzeugsteuerfestsetzung bindende Grundlagenbescheide darstellen, geändert werden. Die Kraftfahrzeugsteuerfestsetzungen würden von den Finanzbehörden nach inhaltlicher und zeitlicher Maßgabe der neuen Feststellungen der Verkehrsbehörden geändert werden. In einem Schreiben an die EU-Finanzminister hat der Volkswagen-Vorstand seine grundsätzliche Bereitschaft mitgeteilt, diese Mehrsteuern zu tragen. Nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) käme eine vertragliche Verpflichtung durch die Volkswagen AG nach § 48 Absatz 2 i. V. m. § 192 Abgabenordnung (AO) in Betracht. Für die noch laufenden Prüfungen sind das Ergebnis der Sachverhaltsfeststellungen des Kraftfahrt-Bundesamtes und der eingesetzten Untersuchungskommission sowie die verkehrsrechtliche Bewertung durch die Verkehrsbehörden erforderlich.

Die Emissionswerte für Stickoxide sind als Bestandteil der ‚Euro-Abgasnormen' seit Juli 2009 zwar grundsätzlich nicht mehr maßgeblich für die Berechnung der nun CO_2-orientierten Kraftfahrzeugsteuer, allerdings galten in den Jahren 2011 bis 2013 befristete Steuerbefreiungen für Diesel-Pkw der Euro-6-Abgasnorm. Sollte sich – wovon zur Zeit nicht auszugehen ist – nach der beabsichtigten Rückrufaktion herausstellen, dass die Euro-6-Abgasnorm oder ggf. infolge der Nachbesserung der CO_2-Wert nicht mehr eingehalten wird, käme es, sofern eine rückwirkende Änderung der verkehrsrechtlichen Grundlagenbescheide erfolgen würde, auch bei diesen Fahrzeugen zu Nachforderungen von Kraftfahrzeugsteuer."[3049]

Zu den finanziellen Auswirkungen eines veränderten CO_2-Ausstoßes befragt, gab der Zeuge *Bremer* – von Oktober 2014 bis Dezember 2015 Leiter des Referates III B 8 „Kraftfahrzeugsteuer" im BMF – zur Auskunft, dass die Steuer für ein Gramm CO_2 nach § 9 des Kraftfahrzeugsteuergesetzes zwei Euro betrage, sofern die CO_2-Emission über der gültigen Freigrenze von 95 Gramm pro Kilometer liege.[3050]

Zur Systematik im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer im Hinblick auf die Festsetzung führte der Zeuge aus:

„Eine Neufestsetzung oder eine Änderung der Festsetzung wäre erforderlich, wenn sich die Besteuerungsgrundlagen ändern. Besteuerungsgrundlage für alle Fahrzeuge, die ab 01.07.2009 zugelassen sind, ist zum einen der Hubraum und zum anderen die CO_2-Emission, sofern sie oberhalb einer, ich nenne es mal, Freigrenze liegt. Die liegt seit 01.01.2013 bei 95 g CO_2-Ausstoß pro Kilometer. Die Festlegung bzw. die Übermittlung, die Feststellung dieser Besteuerungsgrundlagen obliegt den Zulassungsbehörden im Laufe oder im Verlaufe des Zulassungsverfahrens, die in diesem Zulassungsverfahren auf die Typgenehmigungswerte zugreifen und die im Laufe des Zulassungsverfahrens diese Daten an die Zollverwaltung übermitteln. Und die stellen dann nach § 2 Absatz 2 Nummer 2 des Kraftfahrzeuggesetzes [sic!] für die Kraftfahrzeugbesteuerung entsprechende Grundlagenbescheide dar. Nur wenn diese Grundlagenbescheide geändert werden, das heißt im Verkehrsrecht eine Änderung erfolgt, eine geänderte Feststellung erfolgt, dann folgt auch eine Änderung des Folgebescheides. Der Kraftfahrzeugsteuerbescheid ist in diesem Zusammenhang ein Folgebescheid und müsste dann geändert werden. Abhängig vom Zeitpunkt dieser Gültigkeit des Grundlagenbescheides wäre das gegebenenfalls nur in die Zukunft gerichtet, könnte aber auch, wenn das aus der Vergangenheit oder in die Vergangenheit geändert wird, aus der Vergangenheit heraus bis zum Zeitpunkt der Festsetzungsverjährung […] entsprechend geändert werden. Also, ganz wichtig ist: Der Grundlagenbescheid ist inhaltlich und zeitlich bindend für die Kraftfahrzeugbesteuerung. Da haben wir auch keinen Ermessensspielraum oder keine Möglichkeit, abzuweichen."

[3049] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 (54 f.).

[3050] *Bremer*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 175.

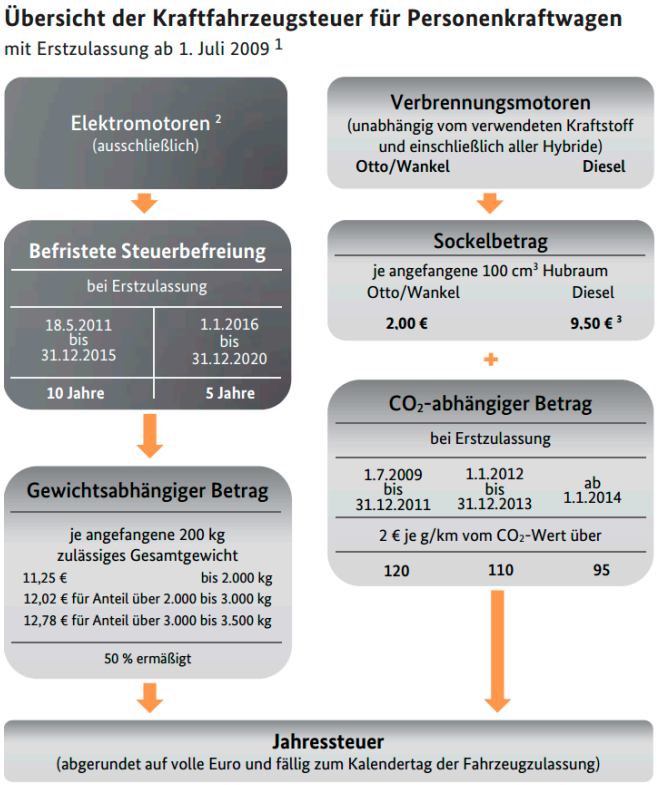

Abbildung 7: Übersicht der Kraftfahrzeugsteuer für Pkw[3051]

Der Zeuge *Torsten Meier*, seit dem 1. Januar 2009 Sachbearbeiter im Referat III A 1 – Abgabenordnung (Zoll); Kontrollen; Prüfungen; Vollstreckung – im BMF, erläuterte, dass nicht die Stickoxide, sondern die CO_2-Werte des Fahrzeugs für die Besteuerung maßgeblich seien. Bei geänderten Werten würde ein geänderter Grundlagenbescheid seitens der Zulassungsbehörde ergehen, was wiederum zu einem geänderten Kfz-Steuerbescheid gemäß § 175 Abgabenordnung (AO) führe.[3052]

Bereits am 5. November 2015 hatte das KBA einen Bescheid gegenüber VW erlassen, der vorsah, dass für alle betroffenen Fahrzeugtypen eine erneute Messung der CO_2-Werte erfolgen muss. Diese Messungen sollten unter Aufsicht des KBA erfolgen und die dann neu festgestellten CO_2-Werte als Grundlage für die Neuberechnung der Kfz-Steuer, für die Korrektur der Register sowie der Fahrzeugpapiere dienen.[3053]

Die Zeugin *Gerda Koszinowski* – seit 1. Januar 2016 Leiterin des Referates III B 5 „Kraftfahrzeug- und Luftverkehrsteuer“ im BMF – erklärte vor dem Ausschuss, dass dem BMF noch keine abschließenden Ergebnisse des KBA in Bezug auf die CO_2-Werte vorlägen.[3054]

Im Nachgang zum erwähnten Bescheid des KBA hatten mehrere Videokonferenzen zwischen Vertretern von BMVI, BMF und KBA zum Thema „Steuerberechnung bei VW-Fahrzeugen – neue CO_2-Werte“ sowie ein Gespräch mit Vertretern von Volkswagen stattgefunden.

[3051] Aus der Broschüre „Steuern von A-Z“ des BMF, Ausgabe 2016.

[3052] *Meier*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 164.

[3053] MAT A BMF-1-1, Ordner 8, Bl. 54 (56); MAT A KBA-2-1, Ordner A4, Bl. 134.

[3054] *Koszinowski,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 160.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

a) Videokonferenz am 18. November 2015

Als Ergebnis einer Videokonferenz vom 18. November 2015 war unter anderem festgehalten worden, dass BMF und BMVI ein fahrzeugbezogenes Vorgehen bei der CO_2-Neuberechnung für unabdingbar hielten. Der neue CO_2-Wert sollte für das jeweilige Fahrzeug ab Erstzulassungsdatum in Deutschland gelten.[3055]

b) Gespräch mit Vertretern von VW am 19. November 2015

Die Frage, ab wann die neu ermittelten CO_2-Werte für die Zulassung eines Fahrzeuges festzulegen seien, wurde in einer Besprechung am 19. November 2015 bei Volkswagen unter Beteiligung des BMVI, des BMF sowie der von VW beauftragten Anwaltskanzlei *Freshfields Bruckhaus Deringer* behandelt. Im dazu erstellten Ergebnisvermerk wird zum Punkt „CO_2 und Steuerfragen“ ausgeführt:

> *„Die von VW beauftragte Anwaltskanzlei erläutert ihre Auffassung zur Umsetzung der nachträglichen CO_2-Messungen, falls sich erweisen sollte, dass die Vermutung, die Fahrzeuge hätten höhere als in der Typgenehmigung ausgewiesene CO_2-Werte, zutrifft. VW, vertreten durch die Anwaltskanzlei, weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die bislang kommunizierte bewusste Manipulation der CO_2-Werte bei der Antragstellung auf Erteilung der Typgenehmigung nicht aufrechterhalten wird. Viel mehr wird vertreten, dass bislang nicht geklärt werden konnte, welche Gründe die zu hohen CO_2-Angaben hatten.“*[3056]

Im Hinblick auf schon im Verkehr befindliche Fahrzeuge biete VW an, die Steuerdifferenz für das gesamte Fahrzeugleben zu übernehmen. Auch sei VW bereit, die betroffenen Halter anzuschreiben und diesen die neuen CO_2-Werte mitzuteilen. Wenn beides zu erreichen wäre, könne der neue CO_2-Wert nur für die Zukunft festgesetzt werden; eine Rückwirkung zum Zeitpunkt der Erstzulassung sei unnötig.[3057]

Das BMVI legte demgegenüber seine Auffassung dar, dass man bisher davon ausgegangen sei, den neuen CO_2-Wert rückwirkend für die Erstzulassung des Fahrzeuges gemäß den geltenden Regelungen festlegen zu müssen. Dafür sprächen zwei Gesichtspunkte:

> *„Zum einen der Steuergesichtspunkt, weil es der fahrzeugbezogenen Feststellung des CO_2-Wertes bedarf, bevor die Steuer berechnet werden kann und weil es nach dem derzeit geltenden Recht einen Zusammenhang zwischen Grundlagenbescheid (Zulassung) und Steuerbescheid gibt. Sollte es möglich sein, für den Differenzbetrag die Zulassung und die Steuer zu entkoppeln, wäre dieser Aspekt möglicherweise hinfällig. Zum zweiten sprach dafür die Tatsache, dass VW bislang mitgeteilt hätte, dass der Wert schon im Typgenehmigungsverfahren bewusst falsch erzeugt worden war. Damit könnte die Typgenehmigung nicht mehr nur nachträglich korrigiert werden, wie dass der Fall ist, wenn sich im Zuge der Produktion bestimmte Abweichungen ergeben, sondern müsste zu dem Zeitpunkt neu bestimmt werden, zu dem die Falschangabe Auswirkung gezeigt habe, also mit der Neuzulassung.“*[3058]

Ob die von der Anwaltskanzlei nunmehr vorgetragenen Zweifel an der bewussten Verfälschung eine andere Beurteilung ermöglichten, wäre seitens des zuständigen KBA näher zu prüfen. Dabei müssten auch die Maßgaben des europäischen Rechts Beachtung finden.[3059]

c) Videokonferenz am 2. Februar 2016

In einer weiteren Videokonferenz zu diesem Thema am 2. Februar 2016 informierten BMVI und KBA über den Sachstand der neuen CO_2-Messungen. Danach seien diese für die von VW potenziell abweichend klassifizierten Fahrzeugtypen noch nicht abgeschlossen. Für sechs Fahrzeugtypen seien die CO_2-Werte für die Zukunft neu

---

[3055] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 12 f.

[3056] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 18.

[3057] Ebd., Bl. 18 (19).

[3058] Ebd., Bl. 18 (20).

[3059] Ebd., Bl. 18 (20).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

festgelegt worden. Für diese Fahrzeugtypen gälten die normalen Verfahren. Auswirkungen auf das Steuerverfahren würden sich nur ergeben, insoweit Neuzulassungen erfolgten. Bei diesen Neuzulassungen werde der neue CO_2-Wert bereits angegeben und könne folglich Grundlage für die Berechnung der Steuer sein. Für das erste von VW zurückgerufene Fahrzeug, den VW Amarok, habe das KBA anhand der von VW vorbereiteten Unterlagen analysiert, ob der Ausbau der Abschalteinrichtungen Auswirkungen auf andere Grenzwerte oder auf CO_2 gehabt habe. Im Ergebnis habe festgestellt werden können, dass sämtliche Grenzwerte auch nach Ausbau der Abschalteinrichtung eingehalten worden seien und der CO_2-Wert sich nicht geändert habe. Es sei vorgesehen, dass für weitere VW-Typen die Freigabe der Umrüstung durch das KBA entsprechend der Vorlage der Unterlagen durch VW sukzessive erfolge. Dabei werde für jeden einzelnen Fahrzeugtyp geprüft, ob die Abschalteinrichtung ausgebaut sei und ob sich der Ausbau der Abschalteinrichtung auf die Einhaltung der Grenzwerte und den CO_2-Wert auswirke. Bislang hätten die Gespräche mit VW ergeben, dass nach den bisherigen technischen Ausarbeitungen nur geringfügige Abweichungen festgestellt worden seien. Sie lägen bislang bei +/- 2 Prozent für CO_2. VW wolle durch eine Verbesserung der Technologie aber erreichen, dass der CO_2-Wert, der in der Typgenehmigung ursprünglich festgelegt worden sei, beibehalten werden könne. Die neue Motorsoftware solle im Hinblick auf CO_2, also vor der Vorlage zur Genehmigung beim KBA, insoweit noch optimiert werden.[3060]

Die Zeugin *Koszinowski* verneinte vor dem Ausschuss die Frage, ob es bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes dazu gekommen sei, dass der Ausbau von Abschalteinrichtungen bei VW-Fahrzeugen Auswirkungen auf die Höhe der Kraftfahrzeugsteuer gehabt habe, da noch keine abschließenden Ergebnisse bezüglich der CO_2-Messungen vorlägen.[3061]

Ferner heißt es in dem Vermerk:

> *„Mit BMF besteht Einigkeit, dass die konkrete Umsetzung der möglicherweise entstehenden Notwendigkeit einer rückwirkenden Neufestsetzung von CO_2-Werten und der damit einhergehenden Neufestsetzung der Kfz-Steuer erst diskutiert werden soll, wenn klar ist, um welche Anzahl von Fahrzeugen es sich handelt.“*[3062]

Laut Aussage der Zeugin *Koszinowski* verbargen sich hinter dieser Aussage konkrete Überlegungen zum Prozedere der Steuerneufestsetzung. Wenn eine Steuer nacherhoben werden solle, müsse man jeden einzelnen Steuerfall, vorliegend jedes einzelne betroffene Fahrzeug mit seiner Fahrzeugidentifikationsnummer kennen. Erst dann könne man die Steuer individuell neu festsetzen.[3063]

In einem weiteren Satz dieses Vermerkes heißt es:

> *„BMVI weist insoweit darauf hin, dass es nach bisheriger Einschätzung wünschenswert wäre, wenn zwischen VW und BMF die ursprünglich intendierte pauschale Lösung gefunden werden könnte.“*[3064]

Auf die Frage, welchen Inhalt diese intendierte pauschale Lösung gehabt habe, erläuterte die Zeugin *Koszinowski*:

> *„Es gab keine pauschale Lösung, die intendiert war. Es gab Gespräche; aber das BMF hat von Anfang an klargemacht gegenüber allen Beteiligten, dass es nur eine Lösung geben kann, die den Sachverhalt explizit aufklärt, und zwar in Bezug auf […] alle Fahrzeuge, die betroffen sind.“*

3. Verjährung der Steuerfestsetzung

Mit folgendem Zitat aus einer Akte des BMF sprach der Ausschuss das Thema der „Festsetzungsverjährung“ an:

[3060] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 41, 42.

[3061] *Koszinowski*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 160.

[3062] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 42.

[3063] *Koszinowski*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 160.

[3064] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 42.

> *„Nach Auskunft von VW handelt es sich um insgesamt 800.000 PKW, wovon 200.000 in Deutschland zugelassen seien, betroffen seien Zulassungen seit 2013, so dass – sofern sich diese Aussage bestätigten sollte – bisher keine Festsetzungsverjährung eingetreten wäre.“*[3065]

Der Zeuge *Bremer* hat dazu erklärt, dass die jährlich festgesetzte Kraftfahrzeugsteuer einer vierjährigen Verjährungsfrist unterliege (§ 169 AO). Die Kraftfahrzeugsteuer werde per Dauerbescheid festgesetzt und jährlich erhoben. Die jährlichen Entrichtungszeiträume für die Kraftfahrzeugsteuer würden mit dem Datum der Erstzulassung beginnen, wobei sich die Festsetzungsverjährung auf den jeweiligen Beginn des Entrichtungszeitraumes beziehen würde.[3066]

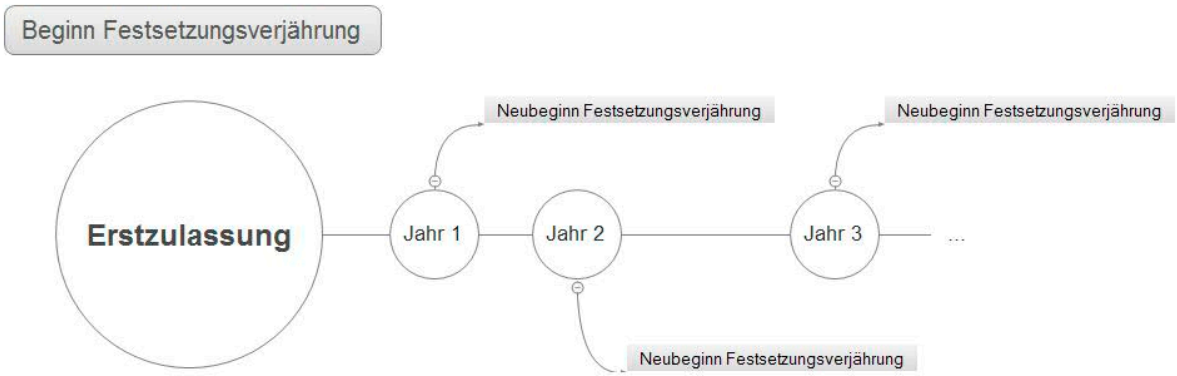

Abbildung 8: Verjährungsfrist der Kraftfahrzeugsteuer

Im zuständigen Referat III A 1 des BMF hatte man im Oktober 2015 die maßgeblichen Verjährungsfristen geprüft und war zu dem Ergebnis gekommen, dass der für die Nacherhebung von Steuern gegenüber den Kfz-Haltern als Steuerschuldnern maßgebliche Zeitraum vier Jahre betrage, sofern keine Steuerstraftat oder Steuerordnungswidrigkeit vorliege. Damit hätten zu diesem Zeitpunkt bis zum Ende des Kalenderjahres 2015 die Steuerforderungen aus dem Jahre 2011 noch festgesetzt bzw. geändert werden können. Die befristeten Steuerbefreiungen seien nach § 10a Abs. 2 und 3 Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) nicht mehr änderbar gewesen.[3067]

4. Schuldbeitritt durch Volkswagen

In einem Schreiben vom 5. Oktober 2015 setzte sich der nordrhein-westfälische Finanzminister *Dr. Walter-Borjans* gegenüber Bundesfinanzminister *Schäuble* für die vom Abgasskandal betroffenen Steuerzahler ein. In dem Schreiben heißt es:

> *„Auch wenn die Kfz-Besitzer keine Schuld trifft, sind sie formal Steuerschuldner. Wir sind uns aber sicherlich einig, dass nicht der Fall eintreten darf, dass das zuständige Hauptzollamt Nachzahlungsbescheide gegenüber den Fahrzeughaltern erlässt und sie dadurch zwingt, sich das Geld durch aufwendige Schadensersatzklagen bei Volkswagen zurückzuholen. Genauso wenig darf der Steuerzahler auf dem Schaden sitzen bleiben.“*[3068]

Im vom Referat III B 8 im BMF angefertigten Entwurf eines Antwortschreibens hielt man sich diesbezüglich zu diesem Zeitpunkt bedeckt:

> *„Erst die Bewertung des Sachverhaltes und die verkehrsrechtlichen Folgerungen durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur werden näheren Aufschluss bringen,*

[3065] MAT A BMF-1-2, Ordner 33, Bl. 48.

[3066] *Bremer*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 166.

[3067] MAT A BMF-1-1, Ordner 5, Bl. 201.

[3068] MAT A BMF-1-2, Ordner 16, Bl. 2.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ob sich im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer möglicherweise Folgewirkungen ergeben. Dies lässt sich derzeit nicht einschätzen.“[3069]

Im Ergebnisvermerk einer Videokonferenz vom 10. November 2015 zwischen Vertretern von BMF, BMVI und KBA zum Thema „ ‚Steuerberechnung bei VW-Fahrzeugen‘ – neuer CO_2-Wert“ war als Ziel für BMF-Verhandlung mit VW festgehalten worden, dass Volkswagen für die Vergangenheit und Zukunft die Differenz zwischen alter und neuer Steuer zahlen solle. Noch zu klären sei dabei, ob nach einem Halterwechsel der neue Halter die zu erhebende Steuer in vollständiger Höhe wie gewöhnlich zu zahlen habe. Das BMF prüfe, wie sichergestellt werden könne, dass der Halter nicht mit der bereits entstandenen und sich aus dem geänderten Steuerbescheid ergebenden höheren Steuer („Mehrbetrag“) belastet werde.[3070]

Der Zeuge *Bremer* wurde im Ausschuss dazu befragt, welche Überlegungen die Ressorts zusammen mit dem BMF angestellt hätten, um die Inanspruchnahme der Fahrzeughalter für die Nachzahlung von Kraftfahrzeugsteuern zu vermeiden. Der Zeuge hat diesbezüglich erläutert, dass grundsätzlich der Fahrzeughalter Steuerschuldner sei. Bei einer geänderten Besteuerungsgrundlage ergehe der Steuerbescheid zunächst an ihn. Im BMF habe man Überlegungen dazu angestellt, welche Möglichkeiten das Steuerrecht für den Schuldbeitritt eines Dritten (im vorliegenden Fall Volkswagen) bieten könne, um den politischen Willen der Vermeidung einer steuerlichen Mehrbelastung der Halterinnen und Halter erreichen zu können und welche Implikationen dies auf technische Abläufe habe. Gemäß § 48 Abs. 1 AO könnten Leistungen aus dem Steuerschuldverhältnis gegenüber der Finanzbehörde durch Dritte bewirkt werden. Dafür bedürfe es gemäß § 192 AO eines privatrechtlichen Vertrages, der den Dritten verpflichte, für die Steuer eines anderen einzustehen. Erst bei Vorliegen dieses Vertrages sei der Steuerschuldner entlastet und sein Leistungsgebot auf diesen Betrag erfüllt.[3071] Vom Ausschuss befragt, ob dieser privatrechtliche Vertrag auch zustande kommen könne, wenn eine Änderung des Grundlagenbescheides der Zulassungsbehörden nur für die Zukunft erfolge, führte der Zeuge aus:

„Es gibt sicherlich eine ganze Reihe von Fallkonstellationen, was die Änderung für die Zukunft betrifft, nämlich genau die: Haben wir Bestandshalter, die betroffen sind? Haben wir Fahrzeuge, die noch nicht zugelassen sind, die noch nicht im Verkehr sind, und eben erst künftige Zulassungen oder auch Halterwechsel? Das sind alles Fragestellungen, die in dem Zusammenhang ‚Wie regele ich jedweden Schuldbeitritt?‘ sicherlich beeinflussen, die dann im Einzelnen geklärt werden müssen. Unseres Erachtens bedarf es allerdings eines geänderten Kraftfahrzeugsteuerbescheides, auf den sich dann ein entsprechender Schuldbeitritt beziehen kann.“[3072]

Die Zeugin *Koszinowski* erläuterte, auf die Möglichkeit eines Schuldbeitritts angesprochen, vor dem Ausschuss:

„Es könnte einen Schuldbeitritt eines Dritten geben, wenn der Sachverhalt aufgeklärt wäre und sich dann rausstellen würde, dass er dazu führt, dass […] der Sachverhalt sich so darstellt, dass tatsächlich Steuer neu festgesetzt werden muss. Aber da wir da noch nicht sind, ist im Grunde diese Überlegung, wie man bewerkstelligen könnte, dass ein Dritter die Schuld übernimmt für den Halter oder für die Halter, im Grunde der zweite Schritt vor dem ersten aus meiner Sicht. Wir sind noch gar nicht so weit, dass wir den Sachverhalt soweit abschließend geklärt haben, als dass man über diese Frage […]abschließend entscheiden könnte.“

IV. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

1. Überblick

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz ist unter anderem für den Schutz der wirtschaftlichen Verbraucherinteressen zuständig.[3073] Vor diesem Hintergrund war es nach Aufdeckung der Manipulati-

---

[3069] Ebd., Bl. 11.

[3070] MAT A BMF-1-2, Ordner 18, Bl. 3 (4 f.).

[3071] *Bremer,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 171.

[3072] Ebd., S. 172.

[3073] MAT A BMJV-2-1, Ordner 2, Bl. 7.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

onsvorwürfe gegen VW in den Vereinigten Staaten mit den daraus resultierenden verbraucherrechtlichen Fragestellungen befasst. Federführend in diesem Zusammenhang war jedoch das BMVI.[3074] Der Zeuge *Billen*, Staatssekretär im BMJV, hat diesbezüglich vor dem Ausschuss ausgeführt:

> *„Das heißt, viele Dinge, die miteinander besprochen und ausgetauscht wurden, waren immer unter der Voraussetzung, dass die Bundesregierung wie immer mit einer Stimme spricht, aber die Federführung bei den Kollegen und Kolleginnen aus dem Verkehrsministerium liegt. Infolgedessen haben wir uns um einige wichtige Aspekte gekümmert, bei denen das BMJV involviert war.“*[3075]

Dabei sei es, so der Zeuge weiter, um Aspekte der Verbraucherinformation und der Verjährung möglicher Schadensersatzansprüche ebenso gegangen wie um Fragen nach der Einrichtung einer Schlichtungsstelle oder der Weiterentwicklung der Aufgaben des KBA, damit in Zukunft von vorneherein auch die Nutzerseite in bestimmte Beratungsprozesse eingebunden werde. Zudem habe man sich damit beschäftigt, ob die bestehenden zivilrechtlichen Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten ausreichten oder eine sog. Musterfeststellungsklage ein Beitrag für eine bessere Rechtsdurchsetzung sein könne.[3076]

Das BMJV suchte in der Folgezeit auch den Kontakt zu Verbraucher- und Verkehrsverbänden. So waren Gegenstand eines mit Vertretern dieser Organisationen am 25. November 2015 geführten Gesprächs die Erwartungen an VW aus Verbrauchersicht sowie die Konsequenzen aus den Manipulationsvorwürfen aus Sicht der Verkehrs- und Verbraucherverbände. [3077]

Ferner erstellte das BMJV federführend einen Bericht der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zu den Auswirkungen der aktuellen Vorfälle bei Volkswagen auf Verbraucherinnen und Verbraucher.[3078] In dem mit Schreiben vom 15. Dezember 2015 vorgelegten Bericht fanden sich unter anderem Ausführungen zu eventuellen zivilrechtlichen Ansprüchen von Kraftfahrzeugkäufern einschließlich der Verjährungsproblematik sowie möglichen Konsequenzen aus verbraucherpolitscher Sicht. Dem Bericht war ein längerer interner Abstimmungsprozess zwischen den Ressorts – insbesondere zwischen BMJV und BMVI – vorausgegangen, in dessen Verlauf die in den Entwurfsfassungen noch vorhandenen Ausführungen über die Einführung einer Musterfeststellungsklage auf Betreiben der Leitungsebene des BMVI gestrichen wurden, weil dazu noch keine Einigung in der Koalition erfolgt war.

2. Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Unter Anerkennung der Federführung des BMVI in der Abgasthematik wurden die aufgeworfenen Fragen, bei denen sich das BMJV involviert sah, in der Folgezeit zwischen dem Zeugen *Billen* und dem zuständigen Staatssekretär im BMVI, dem Zeugen *Odenwald*, in mehreren Schreiben bzw. Gesprächen thematisiert:

> *„Ich habe diese Themen an meinen Kollegen Odenwald adressiert, der ja sozusagen die Aufgabe hatte, entweder sich damit zu beschäftigen oder sie weiterzuleiten. Beim Thema ‚Verjährung/Einrede der Verjährung‘ hat er die Aufgabe übernommen, sozusagen die Kommunikation mit dem Unternehmen herzustellen. Wir haben also keine eigenen Kontakte gepflegt; das würde auch keinen Sinn machen. Das andere sind Vorschläge, die ich an ihn gerichtet habe, die wir miteinander beraten haben und die auch noch Gegenstand von Beratungen sind.“*[3079]

Die Zeugin *Kreitmair*, bis September 2016 Leiterin des Referates „Verbraucherpolitik im Bereich Energie und Verkehr“ im BMJV, hatte in einem Vermerk für Staatssekretär *Billen* zur Vorbereitung eines Gesprächs mit Staatssekretär *Odenwald* ihre Sicht der Dinge wie folgt dargelegt:

[3074] Ebd., Bl. 7.

[3075] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 13 f.

[3076] *Billen*, ebd., S. 14.

[3077] MAT A BMJV-2-1, Ordner 5, Bl. 61, 67 f.

[3078] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 ff.

[3079] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 14.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *„Generell kann die Zusammenarbeit mit dem BMVI zum Themenkomplex VW und der Abgasproblematik insgesamt verbessert werden. Beispielsweise bei der Beantwortung von Anfragen aus dem Parlament gab es Unstimmigkeiten: Auf Fachebene abgestimmte Antworten wurden in der Leitungsebene des BMVI ohne Rückmeldung verändert und dem Bundestag zugeleitet. Auch der Bericht der Untersuchungskommission ‚Volkswagen' bzw. die Kerninformationen hat das BMVI erst kurz vor der offiziellen Presseerklärung und mit einer kurzfristigen Einladung bekannt gegeben. Es besteht die Bitte an das BMVI, unser Haus besser und regelmäßiger zu informieren."*[3080]

Vor dem Ausschuss antwortete die Zeugin auf die Frage, wie man sich die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien in der Abgasthematik vorzustellen habe:

„[G]enerell kann ich mich nicht beschweren. Also, es ist halt immer so im Verbraucherschutz: Man muss erst mal wissen, was gerade vorgeht, und dann hakt man nach. Also, jetzt zwischen den Ministerien ist die Zusammenarbeit gut."[3081]

a) Zusammenarbeit bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen

Aus Sicht der Zeugin *Kreitmair* gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen BMJV und BMVI ursprünglich nicht immer reibungslos. So hatte das BMJV zur Beantwortung einer Mündlichen Frage der Abgeordnete *Künast*[3082] im Rahmen der Ressortabstimmung mit dem federführenden BMVI einen ausführlichen Antwortbeitrag gefertigt. Dieser war jedoch nicht Bestandteil der Antwort, die das BMVI an die Abgeordnete übermittelt hatte. Die mit dem BMJV abgestimmte Version hatte gelautet:

> *„Die Bundesregierung hat die Prüfung des Sachverhalts und der notwendigen Maßnahmen noch nicht abgeschlossen. […] Insbesondere ist aus verbraucherpolitischer Sicht zu fordern, dass keine Nachteile für betroffene Verbraucher entstehen dürfen und dass Wiederholungen solcher Fälle ausgeschlossen sind. Die Bundesregierung hält es für erforderlich […], dass VW die betroffenen Kunden europaweit schadlos stellt und im Rahmen einer Kunden-Hotline umfassend berät. Außerdem wurde der Volkswagen AG ein Verzicht auf die Erhebung der Verjährungseinrede bei Ansprüchen, die auf den Manipulationen beruhen, nahegelegt. Weitere Maßnahmen sollen sicherstellen, dass geltende Regelungen komplett eingehalten werden. Geprüft wird auch ob in zukünftigen ähnlich gelagerten Fällen die kollektive Durchsetzung von Ansprüchen erleichtert werden kann. […]"*[3083]

Die tatsächliche und auch im Plenarprotokoll[3084] festgehaltene Antwort des BMVI lautete demgegenüber:

> *„Die Bundesregierung hat die Prüfung des Sachverhalts und der notwendigen Maßnahmen noch nicht abgeschlossen."*[3085]

Die Zeugin *Kreitmair* hatte diesen Vorgang in einer internen E-Mail vom 8. Dezember 2016 an eine Kollegin, die für Parlaments- und Kabinettsangelegenheiten zuständig war, kritisiert und darauf hingewiesen, dass ein solcher Vorfall sich nicht zum ersten Mal ereignet habe:

> *„[I]ch hatte mich schon einmal an Sie gewandt, weil BMVI eine mit uns abgestimmte Antwort zu einer Anfrage nachträglich geändert und dem Bundestag zugeleitet hatte.*

[3080] MAT A BMJV-2-1, Ordner 10, Bl. 290 (291).

[3081] *Kreitmair,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 39.

[3082] MAT A BMJV-2-1, Ordner 8, Bl. 59. Frage 9 für die Fragestunde am 2.12.2015: „Welche Maßnahnahmen haben das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur konkret ergriffen, um Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Geltendmachung aller ihnen möglicherweise im Rahmen des VW-Abgasskandals zustehenden zivilrechtlichen Ansprüche zu unterstützen, und welche Ansprüche […] kommen nach Kenntnis der Bundesregierung in Betracht?"

[3083] MAT A BMJV-2-1, Ordner 8, Bl. 57 ff.

[3084] Plenarprotokoll 18/142, S. 13925, Spalte 2.

[3085] MAT A BMJV-2-1, Ordner 8, Bl. 63.

Jetzt haben wir erneut einen solchen Fall: Wie Sie aus der anliegenden Mail ersehen können, hatte BMVI auf Fachebene die von uns vorgeschlagenen Änderungen akzeptiert, auf Leitungsebene des BMVI ist die Antwort dann aber wieder verändert worden – und ohne Beteiligung der dortigen Fachebene und der Ressorts – dem Bundestag zugeleitet worden.

Ich bitte erneut, dies gegenüber dem BMVI zu thematisieren.“ [3086]

Die Zeugin hat hierzu im Ausschuss ergänzend ausgeführt, dass das Thema für eine weitere Befassung in Leitungsgesprächen zwischen den Ressorts notiert worden sei. Ob tatsächlich ein Austausch dazu stattgefunden habe, sei ihr jedoch nicht bekannt.[3087]

b) Beteiligung an der Arbeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“, Informationsfluss

Hinsichtlich der Beteiligung des BMJV an der von Verkehrsminister *Dobrindt* eingesetzten Untersuchungskommission „Volkswagen“ erklärte der Zeuge *Billen* vor dem Ausschuss:

„In die Einrichtung und Besetzung der Kommission waren wir nicht eingebunden. Das ist eine Aufgabe des Verkehrsministers Dobrindt gewesen. Herr Staatssekretär Odenwald hat in den Gesprächen, die ich mit ihm geführt habe, aus der Arbeit berichtet.“ [3088]

Die Zeugin *Kreitmair* informierte in einer E-Mail vom 19. November 2015 ihre Abteilungsleiterin darüber, dass das BMVI keine Notwendigkeit für eine Abstimmung des Berichts der Untersuchungskommission „Volkswagen“ mit dem BMJV sehe:

„BMVI ist der Meinung, dass im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz ein Bericht zu verbraucherrechtlichen Fragen angefordert wurde, und dass dieser von BMJV zu erstellen sei (und es "nett" wäre, wenn wir BMVI dabei mitzeichnen lassen würden.) BMVI (St Odenwald) bereitet für den Verkehrsausschuss auch einen Bericht vor, der aber ein Bericht über die Aktivitäten des vom BMVI eingesetzten Untersuchungsausschusses [sic!] betrifft. Dieser Bericht könne nicht mit BMJV abgestimmt werden, da er eben ein Bericht über den Untersuchungsausschuss [sic!] darstellt, und nicht mit verbraucherrechtlichen Fragen belastet werden könne.“ [3089]

Gegenüber dem Ausschuss erläuterte die Zeugin:

„Wir hatten ja damals den Auftrag, einen Bericht an den Rechts- und Verbraucherschutzausschuss zu fertigen, und wollten da den Sachverhalt darstellen und die verbraucherpolitischen Konsequenzen, als gemeinsamer Bericht der Bundesregierung. Und dann hieß es: Ja, ihr könnt einen Bericht machen zu euren Fragestellungen; aber das BMVI erstellt einen eigenen Bericht aus der Arbeit der Untersuchungskommission. Dann zog sich dieser Bericht aber immer weiter hin, und wir haben gesagt: ‚Ja, aber wir möchten diesen Bericht dann auch vorher sehen, wie wir ja auch unseren Bericht mit dem BMVI abgestimmt haben‘, auch zum Beispiel, weil verbraucherpolitische Fragen angesprochen sind. […] Das war unsere Forderung, dass wir da einbezogen sind, also zumindest vor Veröffentlichung des Berichts; aber wir sind da nicht einbezogen worden.“ [3090]

Der Zeuge *Billen* betonte mit Blick auf die das BMJV betreffenden Themen, die mit der Arbeit der Kommission im Zusammenhang standen:

„Ich habe mich informiert gefühlt.“ [3091]

[3086] MAT A BMJV-2-1, Ordner 8, Bl. 64.

[3087] *Kreitmair,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 31.

[3088] Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 24.

[3089] MAT A BMJV-2-1, Ordner 5, Bl. 124

[3090] *Kreitmair,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 37.

[3091] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 24.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bereits am 10. November 2015 hatte Staatssekretär *Odenwald* in einem Gespräch Vertreter von BMJV, BMWi und BMUB auf Staatssekretärsebene über die seinerzeitigen Erkenntnisse der Untersuchungskommission „Volkswagen“ informiert.[3092] Für den 18. April 2016, kurz vor der Veröffentlichung des Berichts der Untersuchungskommission, hatte das BMVI erneut die Staatssekretäre von BMJV, BMWi und BMUB zu einem Gespräch über den Stand und die Ergebnisse der Untersuchungskommission eingeladen.[3093] Nachdem dieses kurzfristig abgesagt worden war, forderten die Staatssekretäre *Flasbarth* (BMUB), *Machnig* (BMWi) und *Billen* (BMJV) in einem Schreiben vom 21. April 2016 an Staatssekretär *Odenwald* umgehend einen neuen Gesprächstermin ein:

> *„Wir halten es mit Blick auf die Bedeutung des Themas weiterhin für dringend erforderlich, dass die beteiligten Ressorts vom BMVI jetzt über den Stand der Arbeiten informiert werden. Dabei sollten das weitere Vorgehen, z. B. Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen, erörtert werden. Wir wären Ihnen daher dankbar, wenn Sie zeitnah zu einem Gespräch einladen würden. Dies sollte unbedingt vor Veröffentlichung der Ergebnisse der Untersuchungskommission erfolgen. Nur so kann eine gemeinsame Sprachregelung gefunden werden.“*[3094]

Auf diesen Vorhalt im Ausschuss hat der Zeuge *Billen* das Schreiben wie folgt erläutert:

> *„Wir haben den Kollegen Odenwald gebeten, erneut zu einem Treffen einzuladen, damit wir die Fragen, die in den jeweiligen anderen Häusern ankommen […] auch entsprechend beantworten können. Es hat also, sagen wir mal, keine monatliche Berichterstattung gegeben, was in der Untersuchungskommission besprochen und bearbeitet wurde, und deswegen haben wir da um ein Gespräch und einen guten Informationsfluss gebeten.“*[3095]

Tatsächlich kam es kurz darauf am 22. April 2016 – und damit am selben Tag, an dem Verkehrsminister *Dobrindt* in Berlin den Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen" vorgelegte – zu einem Ersatztermin.[3096] In einer internen E-Mail der persönlichen Referentin von Staatssekretär *Billen* hieß es diesbezüglich:

> *„Nach einem Brandbrief von BMUB, BMWi und BMJV mit der Bitte um ein Gespräch auf St-Ebene vor Veröffentlichung des Berichts, hat BMVI gestern um 17:37 Uhr für heute, 12:15 Uhr zu einem Gespräch zu VW eingeladen. Auf Verlegungswünsche geht das BMVI nicht ein. Bislang haben aber auch nur BMUB und BMJV um eine Verlegung gebeten.“*[3097]

Der Zeuge *Billen*, vom Ausschuss zur Formulierung „Brandbrief“ befragt, erläuterte hierzu:

> *„[W]as meine Mitarbeiterin veranlasst hat, diesen Begriff zu wählen, weiß ich nicht. Ich hätte den Ausdruck, glaube ich, nicht verwendet. […] mitunter muss man auch mal Dinge deutlich sagen. Das gehört auch zum Ton. Von daher ist es üblich, dass man sich manchmal einen Brief schreibt […] und ich würde sagen, der Brief diente dem Ziel, dem Wunsch noch mal Nachdruck zu verleihen. Aber in der Sache habe ich mich vom Verkehrsministerium in den wichtigen Punkten ausreichend und gut informiert gefühlt.“*[3098]

c) Zusammenarbeit bei der Erstellung des Berichts der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Im November 2015 war das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz aufgefordert worden, dem korrespondierenden Bundestagsausschuss einen Bericht zu den Auswirkungen der aktuellen Vorfälle bei Volks-

---

[3092] MAT A BMJV-2-1, Ordner 5, Bl. 129 ff.

[3093] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 35.

[3094] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 49 f.

[3095] *Billen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 25.

[3096] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 55.

[3097] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 58.

[3098] *Billen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 33 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wagen auf die Verbraucher vorzulegen. Die Erstellung des Berichts oblag dem von der Zeugin *Kreitmair* geleiteten Referat VA3 im BMJV.[3099] Da es sich um einen Bericht der Bundesregierung und nicht allein des BMJV handelte, musste dieser innerhalb der beteiligten Ressorts – BMVI, BMF, BMUB, BMWi – abgestimmt werden. Dabei offenbarte sich in der Folgezeit vor allem ein größerer Abstimmungsbedarf mit dem BMVI, das parallel einen Bericht für den Verkehrsausschuss verfasste, der Erkenntnisse aus der Arbeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“ enthalten sollte.[3100]

Ein vom BMJV am 24. November 2015 zunächst angefertigter Berichtsentwurf enthielt neben Ausführungen zu zivilrechtlichen Ansprüchen (Punkt 2.3. „Zivilrechtliche Ansprüche von Kraftfahrzeug-Käufern“) unter anderem auch Erörterungen über mögliche Konsequenzen aus verbraucherpolitscher Sicht. Hierzu zählten die Einrichtung einer unabhängigen Schlichtungsstelle (Punkt 6. „Alternative Streitbeilegung“), Konsequenzen für den Aufgabenbereich des KBA (Punkt 7. „Aufsichtsstrukturen“) und Forderungen nach realistischeren Testverfahren auf EU-Ebene (Punkt 10.2 „Änderung der Prüfverfahren“). Der Entwurf enthielt auch Erwägungen zur Einführung einer Musterfeststellungklage (Punkt 8. „Verfahrensrecht“).[3101] Daneben enthielt der Entwurf die Aussage, dass aus verbraucherpolitischer Sicht ein Verkaufsverbot für die von der Abgasaffäre betroffenen Fahrzeuge zu fordern sei (Punkt 2.2 „Verkäufe betroffener Fahrzeuge“).

Nachdem die Ressortabstimmung am 24. November 2015 eingeleitet worden war[3102], teilte das BMVI am 26. November 2015 per E-Mail mit, dass man *„nach eingehender hausinterner Prüfung“* die Mitzeichnung des Entwurfs verweigere:

> *„Die in dem Entwurf enthaltenen Forderungen können seitens des BMVI in wesentlichen Teilen nicht mitgetragen werden. Die weitgehenden Ausführungen zu zivilrechtlichen Ansprüchen können seitens BMVI jedenfalls derzeit nicht mitgetragen werden, solange die Sachverhaltsaufklärung nicht umfassend abgeschlossen ist. Diese Sachverhaltsaufklärung ist ein wesentlicher Teil der Aufgabe der seitens BMVI initiieren und geleiteten Untersuchungskommission, deren Tätigkeit derzeit noch nicht vollständig abgeschlossen ist.“*[3103]

Die Verweigerung der Mitzeichnung führte zu direkten Gesprächen der zuständigen Staatssekretäre *Billen* und *Odenwald*, in deren Folge der Bericht erheblich umstrukturiert und gekürzt wurde.[3104] In einer internen Mail vom 27. November 2015 an die zuständige Bearbeiterin führte Staatssekretär *Billen* unter anderem aus:

> *„Bei den möglichen Schlussfolgerungen und Konsequenzen, die sich aus verbraucherpolitischer Sicht ergeben könnten, benennen wir mögliche Bausteine (Schlichtungsstelle, Musterstellungsklage [sic!], realistische Prüfungen usw.) und weisen darauf hin, dass wir über diese Punkte – wie über weitere, die sich aus dem Untersuchungsbericht des BMVI noch ergeben könnten innerhalb der Bundesregierung beraten.“*[3105]

Insgesamt sollte der Bericht unter anderem auf diese Weise erheblich kürzer und geraffter ausfallen und zur Diskussion der Vorschläge des BMJV anregen.[3106] Auch veranlasste Staatssekretär *Billen* die Streichung der Aussage, dass aus verbraucherpolitischer Sicht ein Verkaufsverbot für die von der Abgasaffäre betroffenen Fahrzeuge zu fordern sei[3107], nachdem das BMVI diesbezüglich zu einem anderen Ergebnis gekommen war[3108].

[3099] MAT A BMJV-2-1, Ordner 5, Bl. 256.

[3100] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 155.

[3101] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 22 ff.

[3102] Ebd., Bl. 16.

[3103] Ebd., Bl. 18.

[3104] Ebd., Bl. 124.

[3105] Ebd., Bl. 79 (80).

[3106] Ebd., Bl. 80.

[3107] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 78 f.

[3108] MAT A BMVI-2-1, LA 27-7357.2-4, Ordner 32, Bl. 173 (174).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch die überarbeitete Version des Berichtes, der am 7. Dezember 2015 erneut in die Ressortabstimmung ging,[3109] enthielt weiterhin Ausführungen zur Prüfung einer Schlichtungsstelle (Punkt 4.1), zur Prüfung der Einführung einer Musterfeststellungsklage (Punkt 4.2), zu möglichen Konsequenzen für den Aufgabenbereich des KBA (Punkt 4.3) und zur Prüfung realistischerer Testverfahren (Punkt 4.4)[3110]. Im Zuge der zweiten Ressortabstimmung kam es zwischen BMVI und BMJV insbesondere zu unterschiedlichen Auffassungen über den Punkt 4.2 (Musterfeststellungsklage). In einer E-Mail vom 10. Dezember 2015 hatte das BMVI diesen Punkt noch unbeanstandet gelassen.[3111] Nachdem der Bericht auf Seiten des BMVI jedoch wenige Tage später unter Leitungsvorbehalt gestellt worden war,[3112] wurde mit E-Mail vom 14. Dezember 2015 die komplette Streichung der Ausführungen zur Musterfeststellungsklage verlangt. Die für die Berichterstellung im BMJV verantwortlich zeichnende Referatsleiterin *Kreitmair* teilte ihrer Abteilungsleiterin in einer E-Mail vom 15. Dezember 2015 hierzu mit:

> *„BMVI hat auf Leitungsebene im Entwurf des Berichts zu VW umfangreiche Streichungen, insbesondere auch des Abschnitts 4.2 Musterfeststellungsklage, vorgenommen. Dies kann aus Sicht von Referat VA3 nicht akzeptiert werden.“*[3113]

In einer E-Mail vom selben Tag an die persönliche Referentin des Staatssekretärs *Billen* führte sie ferner aus:

> *„Die hier zur Rede stehenden Streichungen sind vom BMV[I] auf Leitungsebene vorgenommen worden, auf Fachebene (teilweise UAL-Ebene) war der Text abgestimmt. Zur Frage, ob das BMVI Gründe genannt hat für die Streichung des Absatzes 4.2. Musterfeststellungsklage: Nein. Die Streichung ist auf Leitungsebene ohne Kommentar erfolgt, auf Fachebene war dieser Abschnitt bisher nicht streitig.“*[3114]

Im weiteren Verlauf vom BMJV unternommene Versuche, auf Abteilungs- und Staatssekretärsebene an diesem Punkt zu einer Lösung zu kommen, scheiterten letztlich.[3115]

In einer E-Mail vom 15. Dezember 2015 an die persönliche Referentin von Staatssekretär *Billen* hat der Leiter des Ministerbüros im BMVI nochmals bestätigt, dass man dort an der Streichung der Ausführungen zur Musterfeststellungsklage unter Punkt 4.2 festhalte:

> *„[D]em Bericht können wir in der vorliegenden Form nicht zustimmen. Der Punkt 4.2. ist für uns nicht zustimmungsfähig und muss komplett gestrichen werden.“*[3116]

Der Zeuge *Billen* erläuterte zu seinem gescheiterten Vermittlungsversuch vor dem Ausschuss:

> *„Ich hatte noch mal eine gekürzte Fassung vorgeschlagen. Die Auskunft war aber, dass das auf Staatssekretärsebene nicht zu lösen ist. Dann habe ich es ans Ministerbüro weitergegeben.“*[3117]

Er führte hierzu ferner aus:

> *„Wir sind ja hier in einem Verfahren gewesen, wo wir Berichte abstimmen, oder es gibt Verfahrensschritte, wo wir eine Antwort innerhalb der Bundesregierung abstimmen. Es ist nicht völlig ungewöhnlich, dass man darüber streitet, was von wem wie gesagt wird, um das zu formulieren. Ich habe es erst mal zunächst so akzeptiert […]“.*[3118]

[3109] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 124.

[3110] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 142 (151 ff.).

[3111] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 182 (192 f.).

[3112] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 299.

[3113] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 418.

[3114] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 14.

[3115] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 31.

[3116] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 9, Bl. 184.

[3117] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 20.

[3118] Ebd., S. 21.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ob es in der Folgezeit zu einem Gespräch zwischen den Ministern gekommen ist, war dem Zeugen nicht bekannt.[3119]

Im Ergebnis enthielt die finale Fassung des an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz am 15. Dezember 2015 übermittelten Berichts keine Ausführungen mehr zur Einführung einer Musterfeststellungsklage.[3120] Der Zeuge *Dobrindt* sagte hierzu im Ausschuss aus, dass die „grundsätzliche Frage ‚Sammelklage', wie sie da formuliert war", aus seiner Sicht „zu weitgehend" für den Bericht gewesen sei. Zudem sei das ein in der Koalition umstrittenes Thema, das auch in den Koalitionsvertrag nicht Eingang gefunden habe.[3121] Nach Aussage des Zeugen *Billen* hatte der Parlamentarische Staatssekretär *Kelber* über das Thema „Musterfeststellungsklage" im Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz aber mündlich berichtet.[3122]

3. Austausch mit Verbraucher- und Verkehrsverbänden

Als Folge der bekannt gewordenen Manipulationsvorwürfe gegen VW in den USA hatte sich der Vorstand der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) – ein Dachverband der Verbraucherzentralen und von verbraucherpolitisch ausgerichteten Verbänden – mit Schreiben vom 2. Oktober 2015 an Verkehrsminister *Dobrindt* gewandt und um die Einrichtung eines Runden Tisches „Verantwortung im Automobilmarkt" gebeten. Ziel sollte es sein, *„gemeinsam Positionen und Handlungsempfehlungen zu grundlegenden Fragen der Marktransparenz, Regulierung und Kontrolle zu erarbeiten"*, um *„den Schutz vor Verbrauchertäuschung in Zukunft zu verbessern und somit das Vertrauen der Verbraucher wieder zu gewinnen."*[3123]

Mit Schreiben vom gleichen Tag war Bundesminister *Maas* darum gebeten worden, diesen Vorschlag zu unterstützen.[3124] Daraufhin lud Staatssekretär *Billen* für den 25. November 2015 verschiedene Verbraucher- und Verkehrsverbände zum Gespräch in das BMJV ein. Teilnehmer des Gespräches waren neben Vertretern des BMJV, darunter der Parlamentarische Staatssekretär *Kelber*, Vertreter des vzbv, des ADAC, des Auto Club Europa, des Automobil-Club Verkehr, des Automobilclub von Deutschland und des Verkehrsclub Deutschland. Besprochen werden sollten dabei laut einem im BMJV erarbeiten Gesprächsleitfaden vom 24. November 2015 drei Themenkomplexe: *„Welche Erwartungen haben Sie an VW aus Verbrauchersicht?"*, *„Welche verbraucherpolitischen Konsequenzen sollen aus den Geschehnissen um VW gezogen werden?"* und *„Wie lassen sich derartige Manipulationen in Zukunft verhindern?"*.[3125] In dem Gesprächsleitfaden waren auch die Positionen des BMJV zu diesen Themenkomplexen dargelegt. So sollte – mit Bezug zum ersten Themenkomplex – VW öffentlich erklären, dass hinsichtlich schon verjährter Ansprüche von Fahrzeuginhabern wegen der Manipulationen an den Fahrzeugen auf die Einrede der Verjährung verzichtet werde. Ferner sollte der Schaden, der den Verbrauchern möglicherweise dadurch entsteht, dass ihr Fahrzeug nach der Nachbesserung eine schlechtere Fahrzeugleistung oder höhere Emissionswerte aufweist *„in irgendeiner Form kompensiert werden."*[3126] Im Hinblick auf den zweiten Themenkomplex setzte sich das BMJV dafür ein, eine unabhängige Schlichtungsstelle einzurichten, in der Beschwerden von Kunden im Zusammenhang mit Neuwagenkäufen und ggf. andere Beschwerden im Kfz-Bereich geschlichtet werden könnten. Auch sollten die Aufsichtsstrukturen verbessert werden. Nach Auffassung des BMJV sollte der kollektive Verbraucherschutz auch bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben des KBA verankert werden, etwa nach dem Vorbild der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen, bei der ein Verbraucherbeirat eingerichtet wurde.[3127] Schließlich befürwortete das BMJV bezüglich des dritten Themenkomplexes eine Verbesserung der Kontrollen, möglicherweise seien auch institutionell-strukturelle Veränderungen angezeigt.[3128]

[3119] Ebd., S. 21.

[3120] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 45 (47 ff.).

[3121] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 101.

[3122] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 27.

[3123] MAT A BMJV-2-1, Ordner 5, Bl. 40 f.

[3124] Ebd., Bl. 39.

[3125] MAT A BMJV-2-1, Ordner 5, Bl. 58 (61 ff.)

[3126] Ebd., Bl. 62 f.

[3127] Ebd., Bl. 64 f.

[3128] Ebd., Bl. 66.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Zeuge *Billen* hat vor dem Ausschuss zur Zusammenarbeit mit Verbraucher- und Verkehrsverbänden ergänzend ausgeführt:

> *„Es sind zunächst mal sehr viele Fragen gestellt worden von den beteiligten Institutionen, die mich auch dazu veranlasst haben, mit dem Kollegen Odenwald noch mal gemeinsam ein Gespräch zu führen mit den Verbraucherorganisationen. […] Also, es war sehr viel zunächst mal an Fragen. Entweder konnten wir die beantworten, oder in dem Gespräch mit dem Kollegen Odenwald ist er auf sehr viele Punkte eingegangen. Es gab in der Sache natürlich Vorschläge und Forderungen, die beraten wurden, die wir nicht aufgegriffen haben. Also, der Verbraucherzentrale Bundesverband hat sich auch eine Zeit lang die Forderung zu eigen gemacht nach einer pauschalen Entschädigung. Das ist nicht von anderen in dem Kreis geteilt worden. Es ist vor allem der Wunsch geäußert worden, dass sozusagen das Kraftfahrt-Bundesamt in der Lage sein muss, selbst die Untersuchungen durchzuführen, also dass es nicht nur eine Aufgabe von Zulassung ist, sondern auch eigener unabhängiger Kontrollen, weil es als wenig befriedigend empfunden wurde von seiten des ADAC oder anderer Beteiligter, dass man eigentlich nur auf Erklärungen Dritter da warten kann. Und es ist auch darauf hingewiesen worden, dass bei dem Thema ‚Welche Länder lassen Autos in Europa zu?‘ es Änderungsbedarf gibt. Nach meiner Erinnerung ist häufiger das Beispiel Luxemburg genannt worden, wo Typenzulassungen erfolgen. Das ist aber ein Thema, das wir nur an das Verkehrsministerium weitergegeben haben. Damit haben wir uns inhaltlich nicht beschäftigt. Wir haben uns mit der Frage von Informationen beschäftigt, von möglichen Fragen, die bei der Rechtsdurchsetzung eine Rolle spielen können.“*[3129]

4. Verbraucherinformation

In dem Entwurf eines Vorbereitungsvermerk des von der Zeugin *Kreitmair* geleiteten Referates „Verbraucherpolitik im Bereich Energie und Verkehr“ anlässlich eines Gesprächs zwischen den Staatssekretären *Billen* und *Odenwald* am 7. Juni 2016 heißt es mit Bezug auf die Information der von den Manipulationen von VW betroffenen Verbraucher:

> *„Das BMJV würde es sehr begrüßen, wenn das BMVI sich weiter für eine verbraucherfreundliche Informationspolitik durch die Hersteller einsetzen würde. Dies betrifft einmal die Information des jeweiligen Kfz-Eigentümers, dass sein Fahrzeug von der sog. Abgasmanipulation betroffen ist. Noch wichtiger ist eine umfangreiche Aufklärung über die Folgen, sowohl hinsichtlich der Rückrufaktion selbst (Ablauf, Dauer) als auch bzgl. der zu treffenden Maßnahmen und den Auswirkungen auf das Kfz.“*[3130]

Zur Einführung einer Informationspflicht des Herstellers über Softwareupdates heißt es in dem Vorbereitungsvermerk für Staatssekretär *Billen* ferner:

> *„Ich unterstütze den Vorschlag, sich mit diesem Thema auf europäischer Ebene auseinanderzusetzen und zu prüfen, ob eine solche Informationspflicht des Herstellers neben den bereits bestehenden vorvertraglichen Informationspflichten des Unternehmers bei Verbraucherverträgen erforderlich erscheint. […] Aus verbraucherpolitischer Sicht jedenfalls sollten Unternehmen Updates vornehmen und die Verbraucher umfassend über Dauer, Inhalt etc. informieren.“*[3131]

5. Zivilrechtliche Ansprüche

Im federführend vom BMJV erstellten Bericht der Bundesregierung für den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz vom 15. Dezember 2015 wird festgestellt, dass für das BMJV die Rechtslage der von den Abgasmanipulationen betroffenen Verbraucher und die damit verbundenen Hauptfragen im Zentrum stehen, nämlich

---

[3129] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 31.

[3130] MAT A BMJV-2-1, Ordner 10, Bl. 290 (296 f.).

[3131] MAT A BMJV-2-1, Ordner 10, Bl. 290 (298).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zivilrechtliche Ansprüche von Kfz-Käufern (Ansprüche aus Kaufvertrag, Garantieansprüche, Schadensersatzansprüche) sowie zivilrechtliche Ansprüche von Anlegern und prozessuale Durchsetzungsmöglichkeiten.[3132]

Voraussetzung für Ansprüche auf Mangelbeseitigung, Kaufpreisminderung, Rücktritt oder Schadensersatz sei in jedem Fall zunächst das Vorliegen eines Sachmangels nach § 434 Abs. 1 BGB.[3133] Hierzu heißt es in dem Bericht:

> *„Im Hinblick auf die Abgaswerte eines PKW wird ein Mangel regelmäßig zu bejahen sein, wenn die vereinbarten oder vom Hersteller öffentlich geäußerten Abgaswerte im vorgeschriebenen Messverfahren ohne Manipulation der Fahrzeugtechnik durch den Hersteller nicht erreicht werden. Ein Sachmangel wegen Abweichung der Kaufsache von der ‚üblichen Beschaffenheit' kann sich zudem daraus ergeben, dass das Fahrzeug die Vorgaben öffentlich-rechtlicher Vorschriften nicht erfüllt. Werden diese Grenzwerte im vorgeschriebenen Messverfahren nur aufgrund einer Manipulation eingehalten, wird ebenfalls regelmäßig ein Sachmangel zu bejahen sein."*[3134]

In einem Vermerk des von der Zeugin *Kreitmair* geleiteten Referates VA3 im BMJV vom 3. März 2016 wird ferner zur Frage eines möglichen Schadensersatzes ausgeführt:

> *„Liegt ein schuldhaftes Verhalten des Verkäufers vor – was im Hinblick auf die zugestandene Manipulation jedenfalls beim Hersteller VW naheliegt – kann der Käufer darüber hinaus Schadensersatz verlangen."*[3135]

Die Zeugin *Kreitmair* präzisierte diesbezüglich vor dem Ausschuss:

> *„Ob ein schuldhaftes Vorgehen da vorlag oder nicht, das müssen die Gerichte entscheiden. Da haben wir keine eigenen Untersuchungen und keine Feststellungen dazu getroffen."*

Der Zeuge *Billen* führte im Zusammenhang mit der Frage, ob aus Sicht des BMJV Gewährleistungsansprüche nur dann bestehen, wenn VW illegale Manipulationen vorgenommen hat, ergänzend aus:

> *„Die Verwendung dieser Abschalteinrichtungen, ohne dass auch die Kunden darüber informiert worden sind, stellt unseres Erachtens nach einen Mangel dar, und der Mangel muss abgestellt werden. Die Frage, ob das manipuliert wurde, ob das sozusagen durch Betrug erfolgt, ist eine weitere Frage. Die muss strafrechtlich geklärt werden. Wenn sie denn so strafrechtlich geklärt ist […] könnte das Einflüsse auf mögliche weitere Schadenersatzforderungen haben. Wir sind hier zunächst im Kaufrecht. Hier liegt ein Mangel vor, und nach deutschem Recht ist zunächst mal das Unternehmen gefragt, den Mangel zu beheben. Und uns ging es darum, dass der Mangel auch behoben wird, und zwar auf Kosten des Unternehmens, wenn es Fälle gibt, in denen sozusagen der eigentliche Anspruch schon verjährt ist. Das war ja der Hintergrund, dass alle betroffenen Fahrzeuge dann auch erfasst werden und das Unternehmen dafür geradesteht."*[3136]

6. Entschädigung

Der Zeuge *Billen* hat vor dem Untersuchungsausschuss auch zum Thema Entschädigungszahlungen für von der Abgasaffäre betroffenen VW-Kunden Stellung genommen:

> *„Wir haben sowohl in dem Bericht* [an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz] *wie auch in den vielen Gesprächen mit ausländischen Regierungen hingewiesen auf die Besonderheiten des deutschen Zivilrechts, dass bei uns nämlich keine generellen Prämien gezahlt werden für mögliche Fehler und dass wir es auch bevorzugen, wenn Dinge in einer rechtsstaatlichen Weise geklärt werden vor Gericht und nicht über Vergleiche. Deswegen haben wir keine Änderungen am Zivilrecht in der Weise vorgenommen, weil wir das für gut und richtig halten. Was*

[3132] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 (49 ff.).

[3133] Ebd., Bl. 50.

[3134] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 (50).

[3135] MAT A BMJV-2-1, Ordner 2, Bl. 264 (265).

[3136] *Billen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 16 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wir daneben ins Spiel gebracht haben, ist die Idee einer Musterfeststellungsklage, also wenn es darum geht, dass sich Verbraucher zusammenschließen können, um ihre zivilrechtlichen Ansprüche zu bündeln.“[3137]

Ein vom BMVI erstellter Vermerk vom 9. Juni 2016 über ein zwei Tage zuvor stattgefundenes Gespräch zwischen den Staatssekretären *Odenwald* und *Billen* hielt fest, dass zwischen den Gesprächspartnern Einigkeit bestanden habe, dass Kundenrechte in Deutschland über das Zivilrecht durchgesetzt werden müssten. Weiter heißt es:

„Was Entschädigungen anbelangt, so darf die Situation in D und in den USA nicht verglichen werden. In den USA wird VW gesetzliche Emissionsvorgaben nicht mehr im vollen Umfang erreichen. Das Fahrzeug wird also den vertraglichen Vereinbarungen nach dem Umbau nicht mehr entsprechen. Deshalb ist die Entschädigung vorgesehen. In D prüft das KBA dagegen, ob sämtliche Parameter aus dem Typgenehmigungsverfahren eingehalten sind. Das Fahrzeug wird auch nach dem Ausbau der Abschalteinrichtung also die sonstigen Parameter in vollem Umfang erfüllen.“[3138]

Der Zeuge *Billen* wies darauf hin, dass sich auch Verbraucher- und Automobilverbände in Gesprächen eher skeptisch zu Entschädigungszahlungen geäußert hätten. Zwar habe der Verbraucherzentrale Bundesverband sich eine Zeit lang die Forderung nach einer pauschalen Entschädigung zu eigen gemacht. Von anderen Verbänden sei dies jedoch nicht geteilt worden.[3139] Hinsichtlich der rechtlichen Situation sei seines Erachtens

„von den meisten Autonutzerorganisationen die Auffassung vertreten worden, dass es hier keine pauschale Entschädigung für irgendetwas geben soll in den Fällen, in denen kein Gericht festgestellt hat, ob überhaupt ein Schaden entstanden ist.“

Im Bericht der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz vom 15. Dezember 2015 heißt es einleitend zu den Zielen der Bundesregierung im Zusammenhang mit den Vorkommnissen um VW unter anderem:

„Die Bundesregierung verfolgt des Weiteren das Ziel, dass die Rechte der betroffenen Kunden, Verbraucherinnen und Verbraucher, uneingeschränkt gewahrt werden und ihnen durch die Vorfälle keinerlei Nachteile entstehen beziehungsweise bei ihnen verbleiben.“[3140]

Damit enthielt die finale Berichtsversion nicht mehr einen Satz, der sich noch in einer Entwurfsfassung des Berichtes vom 27. November 2015 angeschlossen hatte:

„Kunden in Deutschland dürfen zudem nicht schlechter gestellt werden als betroffene Kunden in anderen Ländern.“[3141]

Dieser Satz war auf Betreiben von Staatssekretär *Billen* in den Bericht aufgenommen worden. In einer Mail vom 27. November 2015 hatte er gegenüber einer Mitarbeiterin vor dem Hintergrund der anstehenden Überarbeitung des Berichts geäußert:

„Zu Beginn sollten wir die Ziele benennen, die der Bundesregierung und uns in besonderer Weise wichtig sind: […] Wahrung der berechtigten Belange der Kunden und Verbraucher […] unter der Prämisse, dass Kunden in Deutschland nicht schlechter gestellt werden dürfen als in anderen Ländern.“[3142]

Die zuständige Abteilungsleiterin im BMJV hatte zu dem daraufhin in den Entwurf eingefügten Satz angemerkt:

[3137] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 25 f.

[3138] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1.-1, Ordner 21, Bl. 3.

[3139] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 31.

[3140] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 (48).

[3141] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 81.

[3142] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 40.

> *„Über die Formulierung müssen wir noch mal nachdenken. Es würde sich hier ja um eine Art „on the top"-Wiedergutmachung handeln, für die es keine rechtliche Grundlage gibt. Im Verbändegespräch hatten wir von grundsätzlicher Gleichbehandlung gesprochen, allerdings ohne Kopie des (auch nicht wirklich überzeugenden) US-Gutscheinsystems. Kommt das mit dem jetzigen Satz hinreichend zum Ausdruck?"*[3143]

Hierzu erläuterte die Zeugin *Kreitmair* dem Ausschuss:

> *„Aber wir hatten uns ja damals auseinanderzusetzen mit öffentlichen Forderungen, dass Verbraucher in Deutschland nicht schlechter gestellt werden dürfen als in den USA. […] In der Diskussion darum war bei uns klar, dass eben wir ein anderes Rechtssystem haben und daraus auch gar keine Verfahren wie in den USA ableiten konnten und wollten. Aber dass Verbraucher also jetzt grundsätzlich […] auch in Deutschland ihre Rechte wahren können müssen […] Ja, das wollten wir allerdings auch zum Ausdruck bringen."*

In der Niederschrift einer Sitzung der „Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz" im November 2015 wird unter TOP 7 „Bericht des Bundes" ausgeführt:

> *„Hinsichtlich der VW-Problematik stellen sich verschiedene schwierige Sach- und Rechtsfragen. […] Die Angelegenheit sollte möglichst unbürokratisch und unkompliziert im Sinne der Verbraucherinnen und Verbraucher abgewickelt werden. Wenn man aber Presseberichten Glauben schenken darf, nach denen VW in den USA 1.000 $ pro Kunde als (zusätzlichen) Schadensersatz anbieten will, nicht aber innerhalb der […] EU, dann ist dies für niemand nachvollziehbar."*[3144]

Der Zeuge *Billen* verneinte auf diesen Vorhalt im Ausschuss, dass es die Position der Bundesregierung oder auch nur des BMJV gewesen sei, dass es Entschädigungszahlungen wie in den USA an VW-Kunden geben sollte.[3145] Auch die von ihm für den Bericht an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz vorgeschlagene Formulierung, dass Kunden in Deutschland nicht schlechter gestellt werden dürften als in anderen Ländern, habe nicht die Frage einer pauschalen Entschädigung betroffen. In den USA sei eine Entschädigung auf einer anderen Rechtsgrundlage erfolgt. Daher habe er mit der Formulierung nicht zum Ausdruck bringen wollen, dass in Deutschland gleiche Beträge hätten gezahlt werden müssen wie in den USA:

> *„Also, unser Verständnis von, sagen wir mal, nicht ‚schlechter gestellt' […] ist ein anderes als zu sagen, jeder muss die 1.000 Dollar kriegen, der hier […] einen VW hat."*[3146]

Vielmehr sei es darum gegangen zu verhindern, dass Kunden nicht Nachteile etwa durch mögliche Verjährungen von Ansprüchen oder einen Mehrverbrauch von Kraftstoff erlitten.[3147] In den Gesprächen mit den Verbraucherorganisationen sei allerdings zum Teil der Wunsch nach einer gleichsam „symbolischen Entschuldigung" durch VW aufgekommen:

> *„Es gab die Idee: Kriegt man das nächste Update des Navi umsonst? – Oder andere Formen."*[3148]

Es sei letztlich nur um eine Geste von VW gegenüber den Kunden gegangen. Das BMJV habe derartige Forderungen nicht bewertet, sondern sich auf die Punkte beschränkt, die das Ministerium betroffen hätten.[3149]

[3143] Ebd., Bl. 81.

[3144] MAT A BMJV-2-1, Ordner 1, Bl. 13 (18).

[3145] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 34.

[3146] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 35.

[3147] Ebd., S. 35.

[3148] Ebd., S. 35.

[3149] Ebd., S. 35.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7. Verjährung von Ansprüchen

Bereits in seinem Schreiben vom 15. Oktober 2015 an Staatssekretär *Odenwald* vom BMVI wies Staatssekretär *Billen* darauf hin, dass es aus verbraucherpolitischer Sicht wichtig sei, Volkswagen umgehend darauf hinzuweisen, dass das Unternehmen bei der Mängelbeseitigung im Zuge der Abgasmanipulationen öffentlich auf die Einrede der Verjährung verzichten sollte:

> *„Offensichtlich plant VW die Fehlerbehebung erst ab Januar 2016 vorzunehmen […]. Damit würden mit Ablauf des 31.12.2015 weitere wahrscheinlich berechtigte Gewährleistungsansprüche der Käufer verjähren. Es bedarf daher aus meiner Sicht einer grundlegenden Klärung: Sofern sich Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Vornahme der Mängelbeseitigung verlassen und ihre Gewährleistungsansprüche verjähren oder drohen zu verjähren, muss geklärt werden, wie sichergestellt werden kann, dass sich VW und die Vertragshändler nicht auf die Einrede der Verjährung berufen. Aber auch für die Fälle, in denen bereits Verjährung eingetreten ist, liegt es im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher in einen fairen Markt, dass ihre Ansprüche nicht an der Einrede der Verjährung scheitern.“*[3150]

Das BMVI nahm diese Anregung auf und erörterte mit VW die Frage eines Verzichts auf die Einrede der Verjährung hinsichtlich der Ansprüche der betroffenen Verbraucher auf Mängelbeseitigung.[3151]

Zur Frage der Verjährung war Staatssekretär *Billen* am 2. November 2015 eine E-Mail des Generalbevollmächtigten des Volkswagen-Konzerns für Außen- und Regierungsbeziehungen zugegangen. Darin teilte dieser mit, dass Volkswagen beabsichtige, in dem vom KBA geforderten Kundenbrief folgende Verzichtserklärung abzugeben:

> *„Die Volkswagen AG verzichtet ausdrücklich bis 31. Dezember 2016 auf die Erhebung der Verjährungseinrede im Hinblick auf etwaige Gewährleistungsansprüche/Garantieansprüche wegen der in Fahrzeugen mit Motortyp EA 189 eingebauten Software, sofern diese Ansprüche nicht bereits verjährt sind.“*[3152]

In einer rechtlichen Bewertung dieser Erklärung kam das zuständige Referat im BMJV zu dem Ergebnis, dass die beabsichtigte Verzichtserklärung der Volkswagen AG für die betroffenen Verbraucher keine Vorteile bringen dürfte und zog als Fazit:

> *„Wenn die Volkswagen AG die Rechtsstellung von Verbrauchern verbessern will, dann sollte sie [sich] in dem Rückrufschreiben gegenüber den betroffenen Fahrzeuginhabern verpflichten, die bestehenden Mängel an den Fahrzeugen umfassend zu beseitigen und darauf verzichten, auch gegen schon verjährte Ansprüche von Fahrzeuginhabern wegen des Einbaus der Software zur Manipulation des Schadstoffausstosses die Einrede der Verjährung zu erheben. Die bisher beabsichtigte Verzichtserklärung sollte unterbleiben, da sie nicht nur überwiegend wirkungslos sein dürfte, sondern auch geeignet ist, Verwirrung über die verjährungsrechtliche Rechtslage zu stiften.“*[3153]

Mit Schreiben vom 2. Dezember 2015 an Staatssekretär *Odenwald* teilte Staatssekretär *Billen* daher dem BMVI die Bedenken seines Ministeriums mit:

> *„Diese Verjährungsverzichtserklärung ist missverständlich und nicht geeignet, die Rechtsstellung der betroffenen Verbraucher wesentlich zu verbessern. […] Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass sich die Volkswagen AG in dem Rückrufschreiben gegenüber den betroffenen Fahrzeuginhabern verpflichtet, die bestehenden Mängel an den Fahrzeugen umfas-*

[3150] MAT A BMJV-2-1, Ordner 4, Bl. 31 f.

[3151] MAT A BMJV-2-1, Ordner 12, Bl. 14 (19).

[3152] MAT A BMJV-2-1, Ordner 12, Bl. 14 (15).

[3153] MAT A BMJV-2-1, Ordner 12, Bl. 14 (18).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *send zu beseitigen und darauf verzichtet gegen schon verjährte Ansprüche von Fahrzeuginhabern wegen des Einbaus der Software zur Manipulation des Schadstoffausstosses die Einrede der Verjährung zu erheben.“*[3154]

Auch im Bericht der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz vom 15. Dezember 2015 wies das federführende BMJV auf seine Bedenken hin.[3155]

In seinem Antwortschreiben vom 22. Dezember 2015 teilte Staatssekretär *Odenwald* darauf hin mit, dass sich die Untersuchungskommission im BMVI entsprechend der Bitte von Staatssekretär *Billen* nochmals nachdrücklich gegenüber Volkswagen dafür eingesetzt habe, insbesondere auf die Einrede der Verjährung auch in den Fällen zu verzichten, in denen die Verjährung bereits abgelaufen sei. Volkswagen habe seine Position daraufhin nochmals überarbeitet und in der Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz am 16. Dezember 2015 schriftlich zugesichert, dass der Konzern dafür Sorge tragen werde,

> *„dass Verjährungsgesichtspunkte in keinem Fall einer vorliegenden Manipulation der Inanspruchnahme von Rechten entgegengehalten werden soll und dass diese Zusage, die zunächst bis zum Ablauf des Jahres 2017 gelten soll, ggf. auch verlängert wird, falls ein längerer Zeitraum für die Umrüstung der Fahrzeuge erforderlich wird.“*[3156]

Die Zeugin *Kreitmair* hat dazu ausgesagt, dass das BMJV mit dieser Zusicherung zufrieden gewesen sei.[3157]

8. Einrichtung einer Schlichtungsstelle

Im federführend vom BMJV erstellten Bericht der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 2015 wird unter der Überschrift „Prüfung der Einrichtung einer Schlichtungsstelle“ wie folgt ausgeführt:

> *„Bislang gibt es keine Schlichtungsstelle für die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit Verkäufen von Neuwagen. Bislang gibt es nur die Schlichtungsstelle des Bundesverbandes Freier Kraftfahrzeughändler (BVfK-Schiedsstelle), die nur dann tätig wird, wenn es um Probleme zwischen Verbrauchern und BVfK-Händlern geht, sowie die Schiedsstelle für das Kfz-Handwerk, die im Fall von Fahrzeugkäufen nur zuständig ist, wenn es sich um einen Gebrauchtwagenkauf handelt. Es bietet sich die Prüfung der Einrichtung einer unabhängigen Schlichtungsstelle nach den Anforderungen des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes (VSBG) an. In dieser können Beschwerden von Kunden im Zusammenhang mit Neuwagenkäufen, aber auch andere Beschwerden im Kfz-Bereich geschlichtet werden.“*[3158]

Damit wurde im Bericht eine Forderung aufgenommen, die Staatssekretär *Billen* bereits in einem Schreiben vom 15. Oktober 2015 an Staatssekretär *Odenwald* erhoben hatte.[3159] Letzterer hatte in seinem Antwortschreiben vom Dezember 2015 seine Bereitschaft erklärt, diesbezüglich eine gemeinsame Lösung zu finden.[3160]

Am 11. Mai 2016 fand im BMJV ein Gespräch zum Thema „Neuwagenschlichtungsstelle“ mit dem BMVI und Vertretern verschiedener Automobilhersteller sowie Händlerverbänden statt.[3161] In zwei dazu erstellten Ergebnisvermerken des Referates VA 3 im BMJV vom 12. Mai 2016 wurde festgehalten, dass Einigkeit darüber bestanden habe, dass der Bedarf für eine derartige Schlichtungsstelle *„als sehr gering anzusehen sei“*.[3162] Dies wurde zum einen damit begründet, dass das Zusammenwirken von Händlern und Herstellern gut funktioniere. Ferner seien die Hersteller kundenorientiert und würden trotz Ablauf der Gewährleistungsfrist beispielsweise

---

[3154] MAT A BMJV-2-1, Ordner 12, Bl. 14 (19 f.).

[3155] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 (50 f.).

[3156] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 21, Bl. 7.

[3157] *Kreitmair,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 40.

[3158] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 (56 f.).

[3159] MAT A BMJV-2-1, Ordner 4, Bl. 31 (32).

[3160] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 23, Bl. 9 f.

[3161] MAT A BMJV-2-1, Ordner 11, Bl. 258.

[3162] MAT A BMJV-2-1, Ordner 11, Bl. 257.

die Kosten für eine Nachbesserung übernehmen. Zum anderen würde es bei Serienmängeln erforderlich sein, ein Sachverständigengutachten einzuholen. Dies sei von einer Schlichtungsstelle nicht leistbar. Staatssekretär *Billen* hatte laut Vermerk zudem abschließend festgestellt, dass für „VW-Fälle“ eine Neuwagenschlichtungsstelle ohnehin keine Relevanz mehr hätte.[3163]

In einem vom BMVI erstellten Ergebnisvermerk über ein Gespräch zwischen den Staatssekretären *Billen* und *Odenwald* am 7. Juni 2016 wurde daher als Fazit zu diesem Punkt festgehalten:

> *„BMJV sieht entgegen ersten Überlegungen zzt. keinen Bedarf für die Schaffung einer solchen Schlichtungsstelle für Neuwagen.“*

Ergänzend hat der Zeuge *Billen* in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss dazu ausgeführt:

> *„Ich habe das Thema zum einen mit den beteiligten Verbraucher- und Autonutzerorganisationen besprochen im Rahmen einzelner Treffen und habe dann […] die Gebrauchtwagenhändler und […] Verbände […]eingeladen, die sehr deutlich gemacht haben, dass derzeit beim Kauf von Neuwagen Schlichtungswünsche und -fälle praktisch nicht auftreten, weil die Kulanz bei Garantien […] sehr weit greift und die Automobilhersteller bei Neuwagen von sich aus ein Interesse haben, Dinge, wenn sie denn entstehen, zu regeln. Wir sind trotzdem noch an dem Thema Schlichtung dran, aber eher aus Überlegungen, die jetzt nichts mit VW zu tun haben.“*[3164]

9. Aufsichtsstrukturen im Kraftfahrt-Bundesamt

Der federführend vom BMJV erstellte Bericht der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages vom 15. Dezember 2015 hält unter dem Punkt „Aufsichtsstrukturen“ fest:

> *„Die Aufgaben des KBA beziehen sich gegenwärtig insbesondere auf Rechtsvorschriften zur Einhaltung der rechtlichen Anforderungen an die technische Gestaltung von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen. Der Bundesregierung ist die Berücksichtigung der kollektiven Verbraucherinteressen bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben durch Behörden des Bundes ein wichtiges Anliegen. Es wird zu prüfen sein, ob und welche Konsequenzen sich für den Aufgabenbereich des KBA ergeben.“*[3165]

Bereits in seinem Schreiben vom 15. Oktober 2015 an Staatssekretär *Odenwald* hatte Staatssekretär *Billen* die Forderung erhoben, das Mandat des KBA zu Fragen des kollektiven Verbraucherschutzes zu erweitern:

> *„So bedarf es aus Sicht des BMJV einer Verankerung des kollektiven Verbraucherschutzes als Aufsichtsziel des KBA. Dies würde beispielsweise dazu führen, dass das KBA mit dem nun gegenüber VW zu erlassenden Bescheid nicht lediglich die Wiederherstellung der Rechtskonformität gemäß der Typengenehmigung sicherstellen müsste. Für Verbraucher ist wichtig, ob die Nachrüstungen zu einem höheren Spritverbrauch führen und wie die Unternehmen diesen Mangel ausgleichen wollen. Es geht deshalb auch um das Verbrauchervertrauen in staatliche Institutionen. Vorbild für Erweiterungen der Ziele könnte z. B. die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen sein, die u. a. einen Verbraucherbeirat eingerichtet hat.“*[3166]

Das BMVI hatte im Zuge der Ressortabstimmung des Berichts für den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz in einer E-Mail vom 10. Dezember 2015 ursprünglich die komplette Streichung der eingangs zitierten Passage über die Aufsichtsstrukturen im KBA verlangt. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der gesamte Themenkomplex der Tätigkeit des KBA und der Weiterentwicklung des Typgenehmigungsverfahrens dem Bericht des BMVI überlassen bleiben müsse.[3167] Der weitere Abstimmungsprozess zwischen beiden Häusern führte jedoch dazu, dass die Passage mit einigen Änderungen erhalten blieb.

[3163] Ebd., Bl. 257 ff.

[3164] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 19.

[3165] MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47 (57).

[3166] MAT A BMJV-2-1, Ordner 4, Bl. 31 (32).

[3167] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 182 (193 f.).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In einem im BMJV für Staatssekretär *Billen* erstellten Vermerk zur Vorbereitung eines Gesprächs mit Staatssekretär *Odenwald* am 7. Juni 2016 wurde zu der Thematik ausgeführt:

> *„Nachdem die Forderung des BMJV, die Zuständigkeit des KBA auch auf Belange des kollektiven Verbraucherschutzes zu erstrecken, zunächst skeptisch aufgenommen worden ist, signalisierte zuletzt die Arbeitsebene (UAL Zielke […]) Unterstützung. Er schlug insbesondere auch vor, einen Beirat beim KBA einzurichten, in dem u. a. Verbraucherverbände beteiligt werden.“*

Ein im Nachgang zum Gespräch erstellter Ergebnisvermerk des BMVI hielt zu diesem Punkt fest:

> *„Sts O und Sts Billen sprechen sich dafür aus, den Gedanken zur Schaffung eines wissenschaftlichen Beirates beim KBA zu verwirklichen. Es sollen dort Verbraucherschutzverbände und Umweltverbände vertreten sein. Der Vorteil wird darin gesehen, dass dort unterschiedliche Sichtweisen diskutiert und Anregungen für die Tätigkeit des KBA gegeben werden können.“*[3168]

Der Zeuge *Billen* ergänzte diesbezüglich vor dem Ausschuss:

> *„Also, die Frage eines möglichen Beirates im Kraftfahrt-Bundesamt, die nach meiner Kenntnis noch im Verkehrsministerium geprüft wird, besteht darin, dass man in einer solchen Institution ein Forum schafft auch für Nichtregierungsorganisationen oder Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, wo zunächst mal Fragen gestellt werden können. […] Es ist gut, wenn auch für solche Organisationen ein Zugang in die Behörde geschaffen wird, wenn über Dinge informiert werden kann und auch in einem nichtöffentlichen Rahmen beraten werden kann. Die Verbesserung von Kommunikation, von Austausch bringt nach meinen Erfahrungen gute Resultate. Die Bundesnetzagentur hat auch einen solchen Beirat. Und deswegen war die Anregung an das Verkehrsministerium, diesen Punkt zu prüfen.“*[3169]

10. Musterfeststellungsklage

Der Zeuge *Billen* hat in seiner Vernehmung vor dem Ausschuss darauf hingewiesen, dass es Überlegungen zur Einführung einer Musterfeststellungsklage bereits vor dem Bekanntwerden der Abgasmanipulationen durch VW gegeben habe.[3170]

Die Zeugin *Kreitmair* antwortete auf die Frage, wie lange über das Für und Wider einer Musterfeststellungsklage im BMJV schon diskutiert worden sei, dass sie dies nicht sagen könne und man andere fragen müsse. Sie selbst sei mit dem Thema erst befasst worden, als die Manipulationsvorwürfe gegen VW im September 2015 aufgekommen seien. Man habe dann geschaut: *„Was haben wir den Verbrauchern eigentlich anzubieten? Und dann kam uns sehr schnell auch das bereits vorliegende Vorhaben Musterfeststellungsklage als eigentlich passen in den Sinn, ja.“*[3171]

Zu Sinn und Zweck dieses Instruments führte er vor dem Ausschuss aus:

> *„Der Vorteil eines Verfahrens einer Musterfeststellungsklage wäre, dass vor einem Gericht sozusagen dem Grunde nach, und zwar nur von diesem Gericht, entschieden wird, ob ein Anspruchsgrund besteht […]. Das hätte eben den Vorteil, es muss nur einmal festgestellt werden. Dann […] bestände die Möglichkeit eines Klageregisters, in die sich die eintragen können, die glauben, dass sie einen Anspruch haben. Wenn nun so ein Mangel oder wenn dem Grunde nach ein Gericht zu der Auffassung kommt, da liegt ein Mangel* [vor]*, der zu einer Entschädigung führen könnte, wäre das in der Sache einmal geklärt. Danach gibt es verschiedene Modelle, wie es weitergehen könnte, ob sozusagen jeder noch mal vor Gericht gehen muss, um seinen individuellen Schaden dann zu kriegen, oder mit einer Schlichtungsstelle. […] Aber der Vorteil wäre in der Prozessökonomie darin, dass auch hier das Formulieren der Ansprüche nur einmal er-*

[3168] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1.-1, Ordner 21, Bl. 3.

[3169] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 31.

[3170] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 20.

[3171] *Kreitmair*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 37.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *folgt, und ich finde, der große Vorteil ist, dass wir uns in einem rechtsstaatlichen Rahmen befinden, wo auch ein Unternehmen die Möglichkeit hat, dass die Frage, ob ein Schaden entsteht, durch ein Gericht geklärt wird, und nicht durch öffentlichen Druck, der ein Unternehmen sozusagen in Vergleiche hineinzwingt – das ist ja das, was wir in den USA sehen –, auch wenn niemand so richtig geklärt hat, ob dem Grunde nach überhaupt ein Anspruch besteht, und das wollen wir in Deutschland eben nicht haben. Das heißt, es könnte eine Rechtssicherheit sowohl für die Verbraucherseite wie für die Unternehmensseite bedeuten."*[3172]

Im Entwurf des Berichtes der Bundesregierung für den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz vom 24. November 2015 nahm das für die Berichtserstellung zuständige Referat VA 3 im BMJV die aktuellen Vorfälle bei Volkswagen zum Anlass, die aus seiner Sicht bestehenden Vorteile einer Musterfeststellungsklage herauszustreichen. Zwar stelle das Zivilprozessrecht mit den Instituten der Streitgenossenschaft[3173] und der objektiven Klagehäufung[3174] *„bereits funktionierende und bewährte Instrumente zur Bündelung mehrerer Ansprüche zur Verfügung, die auch von geschädigten VW-Käufern in Anspruch genommen werden könnten"*.[3175] Aber:

> *„Auch ein gutes System kann jedoch weiter verbessert werden. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz arbeitet derzeit am Konzept einer verbraucherrechtlichen Musterfeststellungsklage. Hierdurch würde der kollektive Rechtsschutz gestärkt, ohne Unternehmen der Gefahr auszusetzen, durch unberechtigte Sammelklagen spezialisierter Großkanzleien zu sachwidrigen und teuren Vergleichen gezwungen zu werden. Den Gerichten soll es mit der Musterfeststellungsklage ermöglicht werden, sich auf die einmalige Klärung grundsätzlicher […] tatsächlicher oder rechtlicher Fragen zu konzentrieren. Klagebefugt wären qualifizierte Einrichtungen (insbesondere Verbraucherschutzverbände), während betroffene Verbraucher sich dem Musterfeststellungsverfahren über ein Klageregister anschließen könnten, um die Verjährung der Ansprüche zu vermeiden. An die Feststellungen eines erfolgreichen Musterverfahrens wären die Gerichte in nachfolgenden Zahlungsklagen gebunden."*

Da das BMVI in der Ressortabstimmung des Berichtsentwurfs seine Mitzeichnung verweigerte, wurde der Entwurf nach direkten Gesprächen der zuständigen Staatssekretäre *Billen* und *Odenwald* in der Folgezeit erheblich umstrukturiert und gekürzt (siehe 2. c).). Die oben zitierte Passage zur Musterfeststellungsklage wurde dabei wie folgt geändert:

> *„Durch das BMJV wird daher geprüft, ob eine sogenannte Musterfeststellungsklage einen Beitrag zur Lösung entsprechender rechtlicher Auseinandersetzungen leisten kann. Den Gerichten würde es mit der Musterfeststellungsklage ermöglicht werden, sich auf die einmalige Klärung grundsätzlicher […] tatsächlicher oder rechtlicher Fragen zu konzentrieren. Eine solche Musterfeststellungsklage könnte also nicht in ein auf Zahlung gerichtetes Urteil münden. Somit wäre kein Unternehmen dem Risiko ausgesetzt, zu überzogenen und sachwidrigen Zahlungen oder Vergleichen gezwungen zu werden, da die Musterfeststellungklage nichts mit einer US Class Action gemein hätte."*[3176]

Am Ende der nach der Überarbeitung des Berichts erneut eingeleiteten Ressortabstimmung wurde vom BMVI schließlich die komplette Streichung der Anmerkungen zur Musterfeststellungsklage verlangt (siehe 2. c.).

Zuvor war in einem weiteren Berichtsentwurf vom 11. Dezember 2015 der Teil zur Musterfeststellungsklage mit einem handschriftlichen Vermerk von Bundesverkehrsminister *Dobrindt*

> *„Lehnen wir ab!!! Komplett streichen!"*

[3172] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 33.

[3173] Mehrheit von Klägern oder Beklagten v.a. im Zivilprozess – subjektive Klagehäufung (§§ 59 – 63 Zivilprozessordnung – ZPO).

[3174] Der Kläger kann in einer Klage mehrere Streitgegenstände gegen denselben Beklagten verbinden, wenn das Gericht für sämtliche Gegenstände zuständig und dieselbe Prozessart zulässig ist (§ 260 ZPO).

[3175] MAT A BMJV-2-1, Ordner 5, Bl. 270.

[3176] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 81 (93).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

versehen worden.[3177]

Bundesverkehrsminister *Dobrindt* hatte, hierzu vor dem EMIS-Ausschuss[3178] befragt, am 20. Oktober 2016 erklärt:

> *„Also wir stehen ja für den Verbraucherschutz. Deshalb haben wir ja als erste dafür gesorgt, dass die betroffenen Fahrzeuge wieder in Ordnung gebracht werden. Was Sie meinen ist ein Bericht der Bundesregierung, an den Verbraucherausschuss [des Bundestages], in dem es ausschließlich um Volkswagen gegangen ist, und eine allgemeine Formulierung eingefügt war, die auch als solche gekennzeichnet ist, nämlich als allgemeine Formulierung für Musterfeststellungsklagen, bei der ich den Hinweis gegeben habe: Das hat jetzt da nichts zu suchen, es gibt keine Gesetzentwürfe an dieser Stelle, an denen man sich orientieren hätte können oder nicht. Es gibt auch keine Vereinbarungen im Koalitionsvertrag, von daher […]“*

Auf die ergänzende Frage „Also haben Sie generell nichts gegen Sammelklagen?“ antwortete Bundesminister *Dobrindt*:

> *„[…] Ich muss einen Gesetzentwurf sehen, wenn es einen gibt, wird er von uns geprüft.“*[3179]

Im Ergebnis enthielt der finale Bericht, der dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zuging, keine Ausführungen zur Musterfeststellungsklage. Der Zeuge *Dobrindt* begründete dies gegenüber dem Untersuchungsausschuss damit, dass die Darstellung im Bericht zu weit gegangen sei, und es überdies noch keine Einigung über das Thema in der Koalition und auch noch keinen zugehörigen Gesetzentwurf aus dem BMJV gegeben habe.[3180] Der Parlamentarische Staatssekretär *Kelber* hatte nach Aussage des Zeugen *Billen* dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz aber mündlich über die Musterfeststellungsklage berichtet.[3181]

V. Antwortverhalten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen

Der Ausschuss ist auch der Frage nachgegangen, wie die Bundesregierung den Bundestag zum jeweiligen Zeitpunkt zu den Themen des Untersuchungsauftrags unterrichtet hat. Im Zentrum der Beweisaufnahme stand insofern die Beantwortung Kleiner Anfragen sowie von Einzelfragen von Abgeordneten zur schriftlichen und mündlichen Beantwortung zu den Themen des Untersuchungsauftrages vor und nach Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen Volkswagen im September 2015. Der Ausschuss hat sich dazu auf entsprechende Passagen in bei der Bundesregierung beigezogenen Akten gestützt und Zeugen befragt.

1. Kontroverse um Änderungen des Bundesverkehrsministeriums an zwischen den Ressorts abgestimmten Antworten auf parlamentarische Anfragen

Sowohl aus dem Bundesumweltministeriums als auch aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gab es deutliche Kritik an der Zusammenarbeit des Bundesverkehrsministeriums mit beiden Häusern bei der Beantwortung parlamentarischer (An)fragen, die thematisch dem Untersuchungsauftrag des 5. Untersuchungsausschusses unterliegen.

a) Kritik aus dem Bundesumweltministerium

In den vom Ausschuss bei der Bundesregierung beigezogenen Akten finden sich Aussagen vom Zeugen *Dr. Eberhardt* zu seinen Erfahrungen mit der Ressortabstimmung zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Bundesverkehrsministerium bei der Beantwortung Kleiner Anfragen. Am 7. Oktober 2015 schrieb der

---

[3177] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 9, Bl. 243.

[3178] Untersuchungsausschuss „Emissionsmessungen in der Automobilindustrie“ des Europäischen Parlaments zur Aufklärung des Abgasskandals auf europäischer Ebene.

[3179] Videoprotokoll der EMIS-Sitzung am 20. Oktober 2016, Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20161020-0900-COMMITTEE-EMIS; letzter Zugriff am 24. April 2017.

[3180] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 101 f.

[3181] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 27.

Zeuge *Dr. Eberhardt* etwa anlässlich der Übersendung eines zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Bundesverkehrsministerium abgestimmten Antwortentwurfs auf eine Kleine Anfrage an seine Kollegen im Bundesverkehrsministerium:

> *„Mit Blick auf jüngste Erfahrungen aus der Beantwortung der mündlichen Fragen, bei denen nicht abgestimmte und wesentliche Änderungen durch BMVI im Nachgang zur Ressortabstimmung unabgestimmt erfolgten, weise ich darauf hin, dass (mehr als redaktionelle) Änderungen einer weiteren Abstimmung bedürfen. Dies ist durch BMVI sicher zu stellen. Ich bitte also darum, die bekannten Vorgaben zum Erreichen einer abgestimmten Haltung der Regierung auch bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen einzuhalten.“*[3182]

In seiner Vernehmung hat der Staatssekretär im Bundesumweltministerium, der Zeuge *Flasbarth*, zum Inhalt der E-Mail des Zeugen *Dr. Eberhardt* vom 7. Oktober 2015 erklärt, er könne bestätigen, dass mit ihm telefonisch Rücksprache gehalten worden sei,

> *„ob man das verschriftlichen soll, ob man sich also da beklagen soll. Und dem hatte ich zugestimmt. […] In der Bundesregierung, ich glaube, hat es das immer schon mal gegeben, dass in den Ressortabstimmungen dann eine Hausleitung noch mal in die Beantwortung einer Kleinen Anfrage auch eingegriffen hat. Das sind, sagen wir mal, Unsauberkeiten, die überall mal passieren. Aber es war nach meiner Erinnerung dort nicht das erste und auch nicht das zweite Mal passiert, und deshalb hat es diese Beanstandung gegeben. Ich würde das auch nicht überbewerten.“*[3183]

Im November 2015 wollte die Hausleitung des Bundesverkehrsministeriums dann einige Teilfragen einer weiteren, ebenfalls das Abgasthema betreffenden Kleinen Anfrage[3184] lediglich durch Verweis auf Antworten auf frühere Kleine Anfragen beantworten. Daraufhin verfügte der Zeuge *Flasbarth* am 19. November 2015, dass „*Änderungen von der BMVI-Hausleitung*“ an dem auf Arbeitsebene abgestimmten Antwortentwurf „*nicht akzeptiert werden.*“[3185] Bei der weiteren Abstimmung mit den Ressorts sei darauf hinzuweisen,

> *„dass Anfragen substantiell zu beantworten sind (Vorgabe Chef BK) und einige von der Hausleitung BMVI vorgenommenen Verweise auf andere Antworten nicht zutreffend sind.“*[3186]

Dazu befragt hat der Zeuge *Flasbarth* erklärt, es sei ja nicht das erste Mal gewesen,

> *„dass die Bundesregierung in einer Antwort auf frühere Antworten hinweist. Aber ich habe es doch für richtig gehalten in dem Zusammenhang, noch mal das in der Substanz auch in dieser Antwort darzustellen. Und der Hintergrund war tatsächlich, dass – […] ein paar Wochen vorher – Chef BK mal in einer Staatssekretärsrunde dargelegt hat, dass der Präsident des Deutschen Bundestages Klage geführt hat, dass die Ressorts zu häufig mit Formelkompromissen agieren und doch bitte in der Substanz antworten sollen. Und ich hielt es für angemessen, in diesem wichtigen Sachverhalt darauf hinzuweisen.“*[3187]

In einer Staatssekretärsvorlage vom 30. Mai 2016 riet der Zeuge *Dr. Eberhardt* dem Staatssekretär vor diesem Hintergrund im Hinblick auf die seinerzeit anstehende Beantwortung der weiteren Kleinen Anfrage „Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission ‚Volkswagen‘ – Nachfragen“[3188] schließlich:

[3182] MAT A BMUB-2-1, Ordner 7, Bl. 461.

[3183] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 134.

[3184] BT-Drs. 18/6598.

[3185] MAT A BMUB-2-1, Ordner 8, Bl. 93.

[3186] MAT A BMUB-2-1, Ordner 8, Bl. 93.

[3187] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 135.

[3188] BT-Drs. Nr. 18/8445.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Aufgrund der politischen Brisanz des AE empfiehlt es sich m.E. ‚Leitungsvorbehalt' bei jedweder Änderung am abgestimmten AE einzulegen, auch mit Blick auf die zurückliegenden unabgestimmten Änderungen durch BMVI bei zahlreichen parl. Anfragen."[3189]

b) Kritik aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Auch für das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz waren ähnliche Erfahrungen aktenkundig.

So merkte die Zeugin *Kreitmair*, die seinerzeit das Referat VA3 „Verbraucherpolitik im Bereich Energie und Verkehr" des BMJV leitete, in einer E-Mail im Nachgang zur Beantwortung einer schriftlichen Frage des Abgeordneten *Tressel* am 9. November 2015 an,

„ich muss leider feststellen, dass die hier verschickte Antwort auf die Frage von MDB Tressel nicht der Fassung entspricht, die mit dem BMJV abgestimmt worden ist."[3190]

In einer weiteren E-Mail an die Abteilung Leitungseinheit „Planung, Kabinett- und Parlamentsangelegenheiten" des BMJV schilderte die Zeugin *Kreitmair* am 8. Dezember 2015 einen weiteren Fall einseitiger Änderungen abgestimmter Antwortentwürfe durch das Bundesverkehrsministerium. Sie schrieb:

„[I]ch hatte mich schon einmal an Sie gewandt, weil BMVI eine mit uns abgestimmte Antwort zu einer Anfrage nachträglich geändert und dem Bundestag zugeleitet hatte.

Jetzt haben wir erneut einen solchen Fall: Wie Sie aus der anliegenden Mail ersehen können, hatte BMVI auf Fachebene die von uns vorgeschlagenen Änderungen akzeptiert, auf Leitungsebene des BMVI ist die Antwort dann aber wieder verändert worden – und ohne Beteiligung der dortigen Fachebene und der Ressorts – dem Bundestag zugeleitet worden.

Ich bitte erneut, dies gegenüber dem BMVI zu thematisieren."[3191]

Dazu befragt hat die Zeugin *Kreitmair* im Ausschuss erläutert, dies sei *„nicht das einzige Mal [gewesen], dass so was passiert ist"* [3192] Ob dieser Punkt letztlich, wie vom Kabinettsreferat des BMJV zugesagt, in den Leitungsgesprächen zwischen den Ressorts erörtert worden ist, vermochte die Zeugin nicht zu sagen. [3193]

2. Ressortinterne Änderungen der Antwortbeiträge zu Kleinen Anfragen: Kleine Anfrage „Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen"- Nachfragen"

Auch ressortintern hat das Bundesverkehrsministerium teilweise zugearbeitete Beiträge zu Antwortentwürfen auf parlamentarische Anfragen zum Untersuchungsgegenstand nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme des Untersuchungsausschusses verändert. Dies war etwa bei der Beantwortung der bereits erwähnten Kleinen Anfrage „Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission ‚Volkswagen' - Nachfragen"[3194] vom 10. Mai 2016 der Fall, deren Fragen 6, 7 und 14 lauteten:

„6. Welche Erkenntnisse über die praktischen Folgen für den Stickoxid-Ausstoß (NOX) von Diesel-Pkw wegen des Konflikts zwischen Motorschutz und Abgasnachbehandlung hat die Bundesregierung seit dem Jahr 2007 gewonnen?

[3189] MAT A BMUB-2-1, Ordner 9, Bl. 121.

[3190] MAT A BMUB-2-1, Ordner 10, Bl. 64.

[3191] MAT A BMJV-2-1, Ordner 8, Bl. 64.

[3192] *Kreitmair,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 31.

[3193] *Kreitmair,* Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 31.

[3194] BT-Drs. 18/8445.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung das Problem, dass Abgasnachbehandlungssysteme auf dem Markt üblich sind, die das Einhalten von Abgasemissionsgrenzwerten zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung praktisch ausschließen, weil andernfalls die Gefahr besteht, dass auch Schäden entstehen können, „welche unmittelbar den Ausfall des Motors zur Folge haben“?

14. Welche umweltpolitische Bewertung trifft die Bundesregierung über das Problem, dass bei einigen Fahrzeugen der sog. Gruppe II bereits bei Messungen leicht außerhalb des gesetzlich vorgeschriebenen NEFZ stark erhöhte NOX-Werte auftreten und die Hersteller den Einsatz von Abschalteinrichtungen mit Motorschutz begründen?“

In seinem vom Bundesverkehrsministerium erbetenen Beitrag zum Entwurf für die Beantwortung dieser Fragen 6, 7 und 14 dieser Kleinen Anfrage hatte das KBA zunächst noch formuliert:

„Dass bei Stickstoffoxiden (NOx) die realen Emissionen auf der Straße höher als die gesetzlichen Grenzwerte waren und sind ist schon länger bekannt. Diese Ergebnisse wurden auch kontinuierlich im sog. Handbuch für Emissionsfaktoren dokumentiert. Dies war jedoch kein Beleg für Manipulationen. Auch ein möglicher Konflikt zwischen dem sog. ‚Motorschutz‘ und der Wirkung der Abgasnachbehandlung konnte allein aufgrund der höheren realen Emissionen nicht identifiziert werden. Hierzu bedurfte es weitergehender Untersuchungen, wie sie nun durch die Untersuchungskommission des BMVI vorgenommen wurden und werden.

Aus grundsätzlicher technischer Betrachtung heraus besteht […] nur ein sehr geringer Bedarf, Abgasnachbehandlungssysteme aus Gründen des Motorschutzes abzuschalten. Dies muss jedoch im Einzelfall überprüft werden.“[3195]

Der letzte Absatz wurde aufgrund einer Anmerkung von „PK1“ im KBA gestrichen, die da lautete:

„Diese Bewertung ist weder gefragt noch in ihrer pauschalen Aussage im Verwaltungsverfahren hinnehmbar.

Vorschlag:

Ob eine Emissionsstrategie zulässig ist, die Reduzierungen der Abgasnachbehandlung aus Gründen des Motorschutzes vorsieht, muss im Einzelfall entschieden werden.“ [3196]

Die Antwort auf die Fragen 6, 7 und 14 der Kleinen Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/8445 wurde im Bundesverkehrsministerium nochmals verändert. Sie lautete gemäß Bundestagsdrucksache 18/8794 vom 14. Juni 2016 schließlich:

„Die Emissionen von Stickstoffoxiden (NOx) können in realen Fahrsituationen über den Grenzwerten der Prüftests liegen. Hieraus ergab sich bis zum Bekanntwerden der VW-Manipulation kein Hinweis auf Manipulationen, da eine unterschiedliche Fahrsituation nicht vergleichbare Emissionswerte erzeugt. Auch ein möglicher Konflikt zwischen dem sog. Motorschutz und der Wirkung der Abgasnachbehandlung konnte allein aufgrund der höheren realen Emissionen nicht identifiziert werden. Hierzu bedurfte es weitergehender Untersuchungen, wie sie nun durch die Untersuchungskommission des BMVI vorgenommen wurden und werden.“[3197]

[3195] MAT A KBA-2-1, Ordner A128 12.1, Bl. 315.

[3196] MAT A KBA-2-1, Ordner A128 12.1, Bl. 315.

[3197] BT-Drs. Nr. 18/8794, S. 2. Ausführliche Darstellungen der vom Untersuchungsausschuss erhobenen Beweise zu Genese und Gehalt der Beantwortung weiterer parlamentarischer Anfragen des Bundestages finden sich oben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dritter Teil:
Bewertungen des Untersuchungsausschusses

A. Sachverständigenanhörungen

Zum Einstieg in die Beweisaufnahme hat der Ausschuss Sachverständige zu den Themenkomplexen Testverfahren für Fahrzeugemissionen, Auswirkungen von Stickoxidemissionen auf die Gesundheit und Funktionsweise von Abschalteinrichtungen angehört.

I. Sachverständigenanhörung Fahrzeugemissionen

Aus der Sachverständigenanhörung und den schriftlichen Stellungnahmen zum Thema Testverfahren für Fahrzeugemissionen hat der Ausschuss vor allem die Erkenntnis gewonnen, dass alle Experten seit langem von der Differenz zwischen den auf Rollenprüfständen und den im Realbetrieb gemessenen Abgasemissionen wussten und keiner daraus auf illegale Abschalteinrichtungen schloss. Vielmehr wurde die Differenz der Messwerte auf die Schwächen des in den 90er Jahren entwickelten Prüfstandzyklus „Neuer Europäischer Fahrzyklus“ (NEFZ) zurückgeführt. Der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger* brachte es auf den Punkt: „*Wir waren eigentlich sicher, dass der NEFZ so schlecht ist, dass man nicht zusätzlich noch abschalten muss.*“

Der zum 1. Januar 1998 in der Europäischen Union eingeführte NEFZ ist ein Labortest, der einen auf dem Rollenprüfstand abzufahrenden Fahrzyklus vorschreibt. Das Bestehen des Prüfverfahrens ist Voraussetzung, um eine europaweit gültige Typgenehmigung zu erhalten. Eine solche Typgenehmigung ist Voraussetzung, um ein Kraftfahrzeug bzw. entsprechend geprüfte Bauteile innerhalb der Europäischen Union auf den Binnenmarkt bringen zu können.

Ziel des NEFZ war die Herstellung von Vergleichbarkeit und die Erfüllung europaweiter Standards. Der NEFZ gab vor, bei welchen Bedingungen die vorgegebenen Abgaswerte einzuhalten sind. Diese Funktion hat der NEFZ laut Aussage des Sachverständigen *Professor Dr. Beidl* bei den ersten Euro-Abgasnormen auch erfüllt. Im Zuge der neuesten technischen Entwicklungen und wegen der neuen europäischen Grenzwerte Euro 5 und 6 ist das nach Einschätzung der Sachverständigen nicht mehr der Fall. Der NEFZ weist eklatante Schwächen auf und erfüllt seine Funktion nicht mehr:

- Der NEFZ repräsentiert das reale Fahrverhalten und das damit verbundene tatsächliche Abgasverhalten angesichts neuer technischer Möglichkeiten und Grenzwertvorgaben nicht ausreichend.
- Insbesondere bezogen auf NOx-Werte kann durch den NEFZ keine realitätsnahe Messung stattfinden, da im Prüfzyklus die Bedingungen, wie hohe Last oder hohe Verbrennungstemperaturen, die zu einem hohen NOx-Ausstoß führen, nicht ausreichend berücksichtigt werden.
- Viele reale Testbedingungen (Außentemperaturen, Höhenunterschiede etc.) werden im NEFZ gar nicht abgebildet, sodass viele reale Fahrszenarien nicht erfasst werden.
- Mangels konkreter Vorgaben erlaubt der NEFZ den Herstellern viele Möglichkeiten der „Optimierung“ der Fahrzeuge in der Testsituation. Der Sachverständige *Professor Dr. Koch* betonte: *„Ich brauche als Entwickler, als Ingenieur die klare Randbedingung … und das war nicht definiert, es war wachsweich.“*
- Eine Aufdeckung von Manipulationen wie die Nutzung illegaler Abschalteinrichtungen ist im Rahmen des NEFZ nicht möglich.

Die Anhörung der Sachverständigen zum Beweisbeschluss SV-1 hat nach Auffassung des Ausschusses ergeben: Der NEFZ ist für die heutigen technischen Möglichkeiten und vorgegebenen Grenzwerte nicht mehr der geeignete und angemessene Standard.

Seit dem Jahr 2007 war es im Zuge der Ergebnisse der DACH-Gruppe (Deutschland, Österreich und die Schweiz) überwiegende Ansicht unter Experten europäischer Staaten und im Joint Research Center (JRC) der Europäischen Kommission, dass der NEFZ durch ein realistischeres Prüfverfahren ersetzt werden muss. Das World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations (WP.29) der United Nations Economic Commission

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

for Europe (UNECE) hatte im Juni 2008 unter deutschem Vorsitz eine „Working Group“ eingesetzt, um einen neuen Prüfzyklus zu erarbeiten. Länder wie Japan und Indien schlossen sich dieser „Working Group“ an. Sie entwickelte die Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicle Test Procedure (WLTP), die neben allgemein einzuhaltenden Prüfungsvorgaben unterschiedliche Fahrzeugklassen samt unterschiedlicher Prüfzyklen (Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicle Test Cycle – WLTC) enthalten. Der Ausschuss begrüßt die Ablösung des NEFZ durch die Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicle Test Procedure (WLTP).

Der Ausschuss betont, dass die im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführten Messungen im Rahmen der Forschungsprojekte zur Feldüberprüfung Behörden und Politik als Anstoß für die Entwicklung und Ausgestaltung neuer Prüfverfahren dienten. Der Ausschuss erkennt auch an, dass Nichtregierungsorganisationen eigene, über den gesetzlichen Rahmen hinausgegangene Prüfungen – wie etwa den EcoTest des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs (ADAC) – durchgeführt haben, weist jedoch darauf hin, dass diese nach selbstgesteckten, nicht gesetzlich normierten Kriterien der jeweiligen Akteure vorgenommen worden sind. Der Aussagegehalt der Ergebnisse war daher eingeschränkt. Die Ergebnisse flossen gleichwohl in die Überprüfung und Verbesserung der gesetzlichen Vorgaben ein.

Auch die WLTP ist ein Rollenprüfverfahren. Rollenprüfverfahren haben grundsätzlich ihre Stärken, die nach Auffassung des Ausschusses auch genutzt werden müssen:

- Durch Prüfungen auf Rollenprüfständen wird die größtmögliche Vergleichbarkeit des Abgasverhaltens verschiedener Kraftfahrzeuge ermöglicht. Sämtliche Kraftfahrzeuge werden unter denselben Bedingungen und Vorgaben getestet.
- Die Tests sind beliebig wiederholbar. Es besteht eine Unabhängigkeit von innerhalb der Europäischen Union völlig unterschiedlich vorzufindenden Außenbedingungen (Temperatur, Höhe, Klima, Luftdruck etc.).
- Je nach Bedarf können unterschiedlichste Randbedingungen eingespeist oder ausgespart und das zugehörige Abgasverhalten für verschiedene Fahrzeuge und Konfigurationen simuliert werden.
- Ohne Rollenprüfungen mit festen Randbedingungen und definierten Prüfzyklen sind Forschung und Entwicklung im Bereich Abgasemissionen und deren Minimierung nicht denkbar.
- Die Sachverständigen wiesen auf die Notwendigkeit einer stichprobenartigen Überprüfung der cw-Werte (Strömungswiderstand, Luftwiderstand) zur Kalibrierung der Rollenprüfstände durch unabhängige Stellen hin.

Entsprechende Simulationen sind durch Prüfungen auf der Straße nicht möglich. Der Sachverständige *Professor Dr. Beidl* betonte: Auf der Straße wird jede Testfahrt „*letztlich zu einem anderen Ergebnis führen. Es ist nicht wiederholbar, und es erlaubt keine Vergleiche zwischen Fahrzeugen oder eben verschiedenen Testfahrten.*“ Nach Auffassung des Ausschusses sind Rollenprüfstandverfahren nach wie vor notwendig, um eine Vergleichbarkeit und Reproduzierbarkeit von Testergebnissen zu gewährleisten.

Die WLTP greift, so die Sachverständigen, die Schwachpunkte des NEFZ auf und beseitigt sie. Laut *Prof. Dr. Hausberger* habe die WLTP einen neuen Geschwindigkeitszyklus und beseitige die bekannten Lücken im Messverfahren. Es werden wesentlich mehr Vorgaben an das zu prüfende Fahrzeuge und die Fahrweise gemacht als noch im NEFZ (Schaltvorgänge, Gesamtfahrzeuggewicht, Kraftstoffqualität etc.). Hinzu komme, dass die WLTP dynamischer und variabler sei, sodass die nach der WLTP vorgenommenen Messungen einen erheblich größeren Realitätsbezug vorweisen. Der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger* betonte als wichtigsten Fortschritt bei WLTP: „*Die Technologien, die ausgewählt werden und entwickelt werden, sind für den Fahrbereich, wo man wirklich unterwegs ist, gemacht.*“

Laut des Sachverständigen *Dr. Kolke* werden durch den WLTC die Abgaswerte von CO_2 und NOx deutlich sinken: *„Die Anwendung des zukünftigen WLTC-Fahrzyklus […], ist mit Blick auf die Luftreinhaltung eine wirksame Maßnahme. Sie stellt die Automobilhersteller vor große Herausforderungen, da die Abweichungen zum Grenzwert im NEFZ zum Teil erheblich sind.“*

Parallel zur Entwicklung und Einführung von WLTP/WLTC wurde an einem Prüfmechanismus zur Messung von Abgasen im realen Fahrbetrieb gearbeitet. Innerhalb der Europäischen Union wurde dazu seit 2011 das Verfahren der sogenannten *Real Driving Emissions* (RDE) entwickelt und die Einführung in vier Paketen per

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

europäischer Verordnungen festgelegt. Es war aus Sicht der Sachverständigen klug, die Technik erst anwendungsreif zu entwickeln und dann die Anwendung gesetzgeberisch anzuordnen.

Die Sachverständigen betonten zudem, dass RDE einen ganz neuen Prüfmechanismus darstellt. Daher bedarf es einer stetigen Überprüfung, Anpassung und Optimierung. Dies betrifft zum einen die technische Komponente (insbesondere Geräte zur mobilen Messung), zum anderen die Prüfbedingungen (etwa die Berücksichtigung des Kaltstarts).

Außerdem wurde die Vorreiterrolle der Europäischen Union in Sachen RDE hervorgehoben. Der Sachverständige *Professor Dr. Beidl* stellte fest, *„dass die RDE-Prozedur ein hohes Potenzial für eine weltweite Harmonisierung hat, da hier das länderspezifische Fahrverhalten durch die Messung auf der Straße somit per se enthalten ist. Europa könnte hier Vorreiter werden.*“

Der Ausschuss unterstreicht: Es gibt derzeit kein umfassenderes, detailliertes und strengeres gesetzliches Abgasprüfsystem als in der Europäischen Union. Der kombinierte Einsatz von WLTP und RDE unterstreicht die Vorreiterrolle der Europäischen Union in Sachen Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz im internationalen Vergleich.

II. Sachverständigenanhörung Gesundheitliche Folgen

Aus der Sachverständigenanhörung und den schriftlichen Stellungnahmen zum Thema Auswirkungen von Stickoxidemissionen auf die Gesundheit hat der Ausschuss vor allem den Eindruck gewonnen, dass noch großer Forschungsbedarf besteht, bevor konkrete Aussagen zur Kausalität gesundheitlicher Folgen von Fahrzeugemissionen getroffen werden können.

Die Sachverständigen haben hervorgehoben, dass Pkw im Verkehrsbereich 71 Prozent des NO_2-Ausstoßes verursachen und Dieselmotoren für zwei Drittel davon verantwortlich sind. Allerdings sei wissenschaftlich bisher nicht nachgewiesen, welchen Anteil der Straßenverkehr an den NO_2-Gesamtemissionen hat. Bisherige Studien kommen dazu zu ganz unterschiedlichen Einschätzungen.

Keine Frage ist: Illegale Abschalteinrichtungen wie bei den EA-189-Motoren von VW führen zu überhöhten, illegalen Emissionen von Stickstoffoxiden (NOx). Auch das veraltete Prüfverfahren NEFZ hat mit dazu beigetragen, dass die realen NOx-Emissionen zu hoch sind, um die NO_2-Grenzwerte zur Luftreinhaltung in ganz Deutschland einzuhalten. Dies stellt vor allem die Städte vor große Herausforderungen.

Wichtig ist laut Sachverständigenanhörung die Differenzierung zwischen NOx und NO_2. NOx ist die Gruppenbezeichnung aller Stickstoffoxidverbindungen (insgesamt gibt es neun). Im Bereich der Fahrzeugemissionen gibt es jedoch nur einen Grenzwert für NOx insgesamt, NO_2 als Einzelkomponente wird nicht reglementiert.

NO_2 ist ein Reizgas, das insbesondere in den Atemwegen zu entzündlichen Reaktionen führt. Im Arbeitsschutzrecht besteht für Beschäftigte ein NO_2-Grenzwert von 950 µg/m^3 bei einem 8-Stunden-Tag und einer 40-Stunden-Woche (nach den Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS) 900 in der Fassung vom 4. November 2016). Kurze, mehrere Stunden andauernde Expositionen von 1,5 ppm bzw. 3000 µg/m^3 sind laut dem Sachverständigen *Professor Dr. Greim* als für den Menschen gesundheitlich unbedenklich getestet worden.

Grundsätzlich gibt es laut Weltgesundheitsorganisation (WHO) aus epidemiologischer Sicht einen statistischen Zusammenhang zwischen der Langzeitbelastung von NO_2 und der Mortalität, wie die Sachverständige *Professorin Dr. Peters* erläuterte. Dabei ist nach Aussagen der Sachverständigen zu beachten, dass die WHO das NO_2 als Orientierungswert betrachtet. *Professor Dr. Greim* schätzte Werte von 40 µg/m³ und 200 µg/m³ als angemessen ein und betonte, das sei aber nicht ein Grenzwert für NO_2, sondern ein Marker für das Gesamtgemisch. Welcher der Tausenden von Stoffen des Gesamtgemisches kausal für welche Schäden sei, könne praktisch gar nicht – epidemiologisch eindeutig – gesagt werden.

Das Einatmen dieses Gesamtgemisches wirkt sich auf die Atemwege und den Herzkreislauf aus. Auf Grundlage dieser Studienergebnisse wurden die in Europa festgelegten Grenzwerte für NOx von 200 µg/m^3 (1-Stunden-Grenzwert, der im Jahr maximal 18-mal überschritten werden darf) und 40 µg/m^3 (Jahresgrenzwert) festgelegt. Diese haben seit 2010 auch in Deutschland Geltung.

Die Kausalität unterstellende Aussage, jährlich würden 10.000 Menschen durch Verkehrsemissionen sterben, ist nach Ansicht des Ausschusses nach dem Ergebnis der Sachverständigenanhörung nicht haltbar. Es muss zwischen Toxikologie und Epidemiologie unterschieden werden. Während die Toxikologie die kausale Wirkung eines bestimmten Stoffes als Gift auf den einzelnen Menschen untersucht, werden in der Epidemiologie

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Auswirkungen bestimmter Verhältnisse wie der Konzentration eines bestimmtes Stoffes in der Atemluft auf Bevölkerungsgruppen bzw. Populationen erforscht. Epidemiologisch ist ein Zusammenhang zwischen Todesfällen und bestimmten NO_2-Expositionen im Sinne einer adäquaten Kausalität nicht erwiesen. Die Sachverständige *Professorin Dr. Peters* vom Helmholtz Zentrum München hat ausgesagt, dass NO_2 über unterschiedliche chemische Prozesse wahrscheinlich zu oxidativem Stress beitragen könne, dass die wissenschaftlichen Ergebnisse bisher aber eine gesicherte lineare Expositions-Wirkungsbeziehung für Stickoxidemissionen und Erkrankungen oder Erhöhung der Sterblichkeit im Sinne einer robusten Zuweisung nicht zulassen. „*Ich muss ehrlich gestehen, wir haben das, glaube ich, fürs NO_2 noch nicht systematisch angeguckt. Für die Partikelforschung ist es angeschaut worden, also für den Feinstaub, und da findet man unabhängige Effekte von Feinstaub und Lärm. Fürs NO_2 bin ich mir keiner Studie bewusst, die das schon mal systematisch angeguckt hat […].*“

Als Ergebnis der zweiten Sachverständigenanhörung hält der Ausschuss fest:

- In Deutschland bestehen keine toxikologisch bedenklichen NO_2-Werte in öffentlich zugänglichen Bereichen.
- Es gibt keine wissenschaftlich erwiesenen Zahlen dazu, wie viele Menschen aufgrund grenzwertüberschreitender NO_2-Expositionen erkrankt oder gar gestorben sind.
- Überschreitungen von NO_2-Grenzwerten an bestimmten Orten allein haben relativ wenig Aussagekraft. Es kommt vielmehr auf die an einem Ort bestehende Komposition bzw. Mischung mit anderen „Giftstoffen“ an. Der Sachverständige *Professor Dr. Greim* hält sogar eine Langzeitexposition von 60 µg/m, wie sie für 0,02 Prozent der Bevölkerung Berlins an äußerst stark befahrenen Straßen Realität ist, für gesundheitlich eher unbedenklich.
- Die Wirkung von bestimmten Gasgemischen auf den menschlichen Körper steht zudem in Abhängigkeit zu weiteren Faktoren wie dem Wetter, der Aufenthaltszeit, dem Alter oder dem Gesundheitszustand.
- Deutschland nimmt im Vergleich zu anderen europäischen Staaten das Problem der Stickstoffoxidbelastung besonders ernst und prüft bewusst an kritischen Stellen. Der Sachverständige *Professor Dr. Koch* bemerkte hierzu: „*Interessant ist übrigens, dass in anderen europäischen Ländern nicht an der ungünstigsten Stelle, sondern freistehend gemessen wird. Aus diesem Grund liefern fast alle Messstationen bereits 2010 Immissionswerte im Zielbereich des Grenzwertes von 40 µg/m³*.“ Umgebungsmessungen an besonders kritischen Punkten, wie sie der Sachverständige am Neckartor in Stuttgart zur Vorbereitung seiner Aussage vor dem Ausschuss vornahm, zeigen, dass eine hohe NOx-Belastung im Verkehr sich auf die Werte in der unmittelbaren Umgebung nicht negativ auswirken muss.

Im ersten Jahrzehnt dieses Jahrtausends war, wie die Sachverständigen erinnerten, das Problem des Partikelausstoßes durch Abgase im Fokus. Sowohl die Politik als auch die Wissenschaft forderten eine zügige Lösung. *„Das Partikelproblem ist gelöst“*, wie der Sachverständige *Professor Dr. Koch* erklärte. Wäre man im Gleichschritt gegen den NOx-Ausstoß vorgegangen, *„hätte man keinen einzigen Diesel mehr verkauft, den die Leute hätten haben wollen“*. Erst seit kurzer Zeit ist etwa die SCR-Technik (Selektive katalytische Reduktion) zur Reduzierung von Stickstoffoxiden so weit entwickelt, dass ihre Berücksichtigung in der Fahrzeugkonzeption kein Hindernis mehr für Automobilhersteller darstellt.

Strengere NO_2-Grenzwerte sind aus Sicht des Ausschusses nicht notwendig. Der Ausschuss hält aber eine Ausweitung der Messpunkte quer über Deutschland für sinnvoll, um eine solidere Grundlage für die Berechnung der Exposition der Bevölkerung zu erhalten. Darüber hinaus ist es sinnvoll zu prüfen, inwieweit die neuen Remote-Sensing-Messtechniken (RSD) ergänzend zum Einsatz kommen sollten. Durch das RDE-Verfahren ist künftig gewährleistet, dass die bestehenden Grenzwerte nicht nur auf dem Rollenprüfstand, sondern auch auf der Straße eingehalten werden. Seit 1990 wurden die NOx-Emissionen in Deutschland bereits halbiert – das Umweltbundesamt geht sogar von einer Reduzierung von 60 Prozent aus –, wobei der Verkehrssektor überproportional mit einer Reduzierung von zwei Drittel seiner Emissionen zur Verminderung beitrug. Zwar stagniert der NOx-Ausstoß seit 2009. Aufgrund des technischen Fortschritts und der neuen Gesetzeslage durch Euro 6, WLTP und RDE werden in naher Zukunft die Werte jedoch weiter sinken und nur noch Werte weit unterhalb der heutigen Grenzwerte gemessen werden. Zum Thema Stickoxidausstoß hob der Sachverständige *Professor*

Dr. Koch für den Bereich der Abgasreinigungstechnik deshalb hervor: „*Wir haben das Thema Stickoxide wirklich gelöst. Das ist der Stand heute.*“

Für den Ausschuss steht daher fest, dass die europäische Gesetzgebung zur Absenkung von Emissionen das Thema sehr breit in den Blick nehmen muss, damit einseitige Optimierungen vermieden werden. Mit der Einführung des RDE-Verfahrens werden Hersteller ihre Fahrzeuge künftig auf reale Fahrbedingungen statt auf den Rollenprüfstand optimieren. Dies wird zu einer spürbaren Absenkung der Emissionen führen, sodass auch in stark belasteten städtischen Gebieten eine bessere Luftqualität erreicht werden kann.

III. Sachverständigenanhörung Abschalteinrichtungen

Die dritte Sachverständigenanhörung hat die breit gefächerten Möglichkeiten zur technischen Konzipierung von Abschalteinrichtungen ebenso aufgezeigt wie die Schwierigkeit, den Unterschied zwischen zulässiger Optimierung und unzulässiger Abschaltung rechtssicher festzustellen.

Der Begriff Abschalteinrichtung wird in Art. 3 Ziff. 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 definiert als „ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert wird.“ Ausgehend von dieser Legaldefinition wurde von den Sachverständigen zwischen vier Typen von Abschalteinrichtungen differenziert. Beim ersten Typ handelt es sich um Abschalteinrichtungen, die das Geschwindigkeitsprofil erkennen können, das einem speziellen Testmodus entspricht. Beim zweiten Typ wird nach Ablauf einer bestimmten Zeitspanne von einem Test- in den normalen Fahrmodus gewechselt. Beim dritten Typ wird je nach (Außen-)Temperatur die Abgasreinigung reduziert. Beim vierten Typ wird eine Kombination von Parametern eingesetzt. Diese Aufzählung spiegele jedoch, so der Sachverständige *Dr. Mock*, nur den Wissensstand wider, der sich aus den bisherigen Untersuchungen zu Abschalteinrichtungen ergibt. Darüber hinaus seien „zahlreiche weitere Varianten denkbar“. Bereits hierdurch wurde deutlich, dass der aktuelle Stand der Technik von Abschalteinrichtungen auch von den Experten noch nicht in seiner Fülle überblickt wird.

Der Sachverständige *Bönninger* beschrieb detailliert die im VW-Motor EA 189 zum Einsatz gekommene Prüfzykluserkennung. Sie sei als angebliche *„Akustikfunktion“* in der Motormanagementsoftware hinterlegt gewesen und könne jeweils die unterschiedlichen Testzyklen in unterschiedlichen Ländern erkennen. Die angebliche *„Akustikfunktion“* nutze auch Parameter wie Luftdruck, Kühlmitteltemperatur, Kraftstofftemperatur und Motoröltemperatur und schalte beim Fahren im Prüfzyklus in einen speziellen Betriebsmodus mit emissionsoptimierten Kennfeldern. Diese Software erfüllt zweifelsfrei die Legaldefinition des Art. 3 Ziff. 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, ohne dass hierfür eine der geltenden Ausnahmen, etwa zum Schutz des Motors vor Beschädigungen, in Anspruch genommen werden könnte.

Die Feststellung, ob es sich bei einer technischen Einrichtung um eine Abschalteinrichtung im Sinne der europäischen Vorschriften handelt und ob diese zulässig oder unzulässig ist, richtet sich maßgeblich nach Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007. Die Sachverständigenbefragung hat gezeigt, dass die Unterscheidung zwischen (noch) zulässigen Optimierungen und (bereits) unzulässigen Manipulationen durchaus diffizil ist. Die Gründe dafür sind vielfältig:

- Unzulässige Abschalteinrichtungen könnten nur durch (aufwendige) Überprüfungen der Software gefunden werden. Solche Prüfungen waren bislang in keinem behördlichen Prüfprogramm enthalten.
- Den einschlägigen europäischen Normen fehlt es an Bestimmtheit, ja sogar an der *„rechtsstaatlich gebotenen Bestimmbarkeit“*, wie der Sachverständige *Professor Dr. Brenner* betont. Insbesondere der in Art. 5 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 enthaltene Begriff der *„normalen Fahrbedingungen“* sowie der in Abs. 2 normierte Ausnahmetatbestand des *„Motorschutzes“* sind grundsätzlich auslegungsbedürftig. Hieraus ergeben sich zwei zentrale Problemfelder in der Überprüfung: Einerseits werden Auslegungsmöglichkeiten eröffnet, die die Hersteller für sich ausnutzen können. Andererseits entstehen Unsicherheiten sowie ein erhöhter Prüfaufwand für die Genehmigungsbehörden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Ausschuss betont, dass unter normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise nur der alltägliche Gebrauch der Fahrzeuge verstanden werden kann. Auch nach einhelliger Ansicht der Sachverständigen zeigt sich erst im Realbetrieb, ob die Kraftfahrzeuge die Emissionsgrenzwerte der europäischen Vorschriften tatsächlich einhalten oder nicht. Der europäische Gesetzgeber hat hierauf 2015 auch durch die Verordnung (EU) Nr. 2016/427 reagiert. Denn mit Einführung des RDE-Verfahrens (Real Driving Emissions) werden zukünftig unter der Bezeichnung *„normale Fahrbedingungen“* die normalen Betriebsbedingungen auf der Straße zu verstehen sein.

Der Ausschuss ist zu der Überzeugung gekommen, dass es der Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, wonach eine Abschalteinrichtung dann zulässig ist, wenn sie notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten, an der erforderlichen Normklarheit mangelt.

Von den Sachverständigen wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die Frage, ob eine Abschalteinrichtung für den Motorschutz notwendig ist, stets auch eine Frage der Qualität des Motors ist. So heißt es in der Stellungnahme des Sachverständigen *Professor Dr. Baar*: *„Generell lässt sich sagen, dass es immer eine Frage des Konzepts, der Konstruktion und Werkstoffwahl ist, ob ein Bauteil haltbar ist oder irgendeine Schutzfunktion eingesetzt werden muss.“* Das Problem hat der Zeuge *Professor Dr. Wachtmeister* auf den Punkt gebracht: „*Ich muss nur schlecht genug konstruieren, dann kann ich den Motorschutz in Anspruch nehmen.*“ Dieser Fehlanreiz muss beseitigt werden.

Der Sachverständige *Dr. Mock* wies darauf hin, dass auch die neue RDE-Regulierung einige Unzulänglichkeiten aufweise. Dennoch erscheint es aus Sicht des Ausschusses sehr unwahrscheinlich, dass Hersteller spezielle Motorsteuerungssoftware entwickeln werden, die nur bei RDE-Fahrten zu guten Abgaswerten führt. Die Breite der durch RDE abgebildeten realen Fahrsituationen wird vielmehr dazu führen, dass Hersteller ihre Motorsteuerungssoftware auf den realen Fahrbetrieb insgesamt und nicht nur auf RDE-Fahrten ausrichten. Entwicklungsaufwand in eine manipulative Software zu investieren, dürfte mit der Einführung von RDE wirtschaftlich unattraktiv geworden sein.

Abschalteinrichtungen sind spezifische Funktionalitäten der Motorsteuerungssoftware und lassen sich dementsprechend auch nur durch eine Analyse dieser umfangreichen Software in Kombination mit einer technischen Beurteilung ihrer Funktionsweise nachweisen. Bislang war dies jedoch grundsätzlich keine behördliche Aufgabe im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens.

In der Sachverständigenanhörung wurde deutlich, wie Softwareexperten den umfangreichen Code einer Motorsteuerungssoftware analysieren, um mögliche Abschalteinrichtungen identifizieren zu können. Den Behörden musste der hierfür notwendige Quellcode der Software bisher nicht vorgelegt werden. Eine solche Möglichkeit sollte sich aus Sicht des Ausschusses die Typgenehmigungsbehörde zu Nutze machen können.

Der Ausschuss hat aus der Sachverständigenanhörung folgende Schlussfolgerungen gezogen:

- Die Vorschriften zu Abschalteinrichtungen müssen präzisiert werden. Die Tatbestandsmerkmale der Ausnahmen vom Verbot von Abschalteinrichtungen (Motorschutz unter anderem) müssen durch den europäischen Gesetzgeber präzisiert werden. Abschalteinrichtungen dürfen nur dann zulässig sein, wenn sie erforderlich sind, obwohl der Motor „dem Stand der Technik“ voll entspricht.
- Die Prüfverfahren müssen europaweit rechtsverbindlich weiterentwickelt und präzisiert werden. Die Marktüberwachung darf der Marktentwicklung nicht hinterherhinken. Der Ausschuss befürwortet daher eine Hinterlegung des Quellcodes im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens in bestimmten Fällen. Anlass für eine Einsichtnahme in den Quellcode könnten beispielsweise Unklarheiten im Rahmen der vom Hersteller nach den neuen RDE-Regelungen offenzulegenden Emissionsstrategie bieten.

Der Ausschuss hebt abschließend mit Nachdruck das Fazit des Sachverständigen *Professor Dr. Baar* hervor, dass Funktion und Lebensdauer eines Motors grundsätzlich eine Frage der Auslegung, der Wahl der Werkstoffe, der Gestaltung von Bauteilen und Art des Betriebs sind. „*Nach aktuellem Kenntnisstand ist es heute möglich, Motoren so zu konstruieren, dass sie betriebssicher ohne Motorschutzfunktion eingesetzt werden können und die aktuell geltende Emissionsgesetzgebung für Europa erfüllen.*“ Solche Motoren zu bauen, muss der Anspruch der Automobilhersteller in Deutschland und Europa sein.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

B. Forschungsprojekt Felduntersuchungen von Bundesanstalt für Straßenwesen und Umweltbundesamt

Der Ausschuss hat sich intensiv mit den behördlichen Projekten zum Thema Felduntersuchung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge befasst. Schließlich hätten sich hieraus angeblich Hinweise auf illegale Manipulationen durch Fahrzeughersteller ergeben können.

Der Ausschuss stellt vorab fest, dass das hier allein anwendbare europäische Recht bis dato keine Feldüberwachung vorschreibt oder ermöglicht, mit der das Vorhandensein von Abschalteinrichtungen zu prüfen wäre. Das vierte RDE-Paket und der neue Vorschlag für eine „Verordnung über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen“ werden voraussichtlich ein Marktüberwachungsverfahren verpflichtend vorschreiben. Dieses wird sich auf die Prüfung der Einhaltung der Emissionsgrenzwerte im Realbetrieb mittels Portable Emissions Measurements System (PEMS)-Messung beziehen.

Das europäische Recht sieht bis dato zwei Formen der Feldüberwachung im weitesten Sinne vor. Das ist zum einen die verpflichtende Überwachung durch den Hersteller im Sinne des Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 715/2007. Danach stellt der Hersteller *„sicher, dass die Typgenehmigungsverfahren zur Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion, der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Einrichtungen und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge beachtet werden.“* Die Verordnung (EG) Nr. 692/2008 legt dazu Maßnahmen zur Durchführung fest. Die Prüfung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge durch den Hersteller sowie die anschließende Kontrolle dieser Herstellerverpflichtung durch die Typgenehmigungsbehörde wird als In-Service-Conformity (ISC) bezeichnet und kann als Feldüberwachung durch den Hersteller angesehen werden.

Davon sind freiwillige Feldüberwachungen durch die Behörden zu unterscheiden, welche aber im europäischen Recht nur in einem knappen Satz in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 erwähnt werden. Danach können „Überwachungsprüfungen“ der Genehmigungsbehörde und der Mitgliedstaaten bei der In-Service-Conformity-Prüfung der Genehmigungsbehörde berücksichtigt werden. Es ist nicht geregelt, wie diese Überwachungsprüfungen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden sollen und wer dazu berechtigt ist. Auch Rechtsfolgen sind mit Ausnahme des Gebotes zur Berücksichtigung nicht vorgesehen. Das nationale Recht sieht in Deutschland keine weitere Konkretisierung der europäischen Vorschriften für die aktive Feldüberwachung durch Behörden vor.

Jedoch hat die Bundesregierung auf diesem Gebiet zahlreiche Forschungsprojekte durchgeführt. So hat das Umweltbundesamt seit dem Jahr 1988 insgesamt acht Forschungsvorhaben zur Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen umgesetzt. Nach § 2 Abs. 1, 2 UBA-Errichtungsgesetz ist das Umweltbundesamt für die Forschung in allen Angelegenheiten des Immissionsschutzes zuständig. Hierzu zählt auch die Prüfung der Emissionen in Betrieb befindlicher Fahrzeuge. Hauptzweck der Forschungsprojekte des Umweltbundesamtes war die Gewinnung von Daten für die Umweltberichterstattung. Die gemessenen Abgasdaten flossen insbesondere in das Handbuch für Emissionsfaktoren (HBEFA) ein. Das HBEFA ist ein Werkzeug, das vom Umweltbundesamt mit weiteren öffentlichen Stellen in Österreich und der Schweiz entwickelt wurde, um unter anderem Emissionskataster zu erstellen. Die Datenbank beinhaltet alle regulierten und die wichtigsten nicht regulierten Luftschadstoffe sowie den Kraftstoffverbrauch und die Treibhausgasemissionen.

Seit 2010 führte das Umweltbundesamt keine eigenen Forschungsprojekte zum Thema Feldüberprüfungen mehr durch. Zwei der acht Forschungsprojekte liegen im Untersuchungszeitraum des Untersuchungsausschusses. Hierbei handelt es sich um das Projekt Feldüberwachung VII, das in den Jahren 2005 bis 2009 durchgeführt wurde, sowie um das Projekt Feldüberwachung VIII aus dem Zeitraum von 2008 bis 2010.

Seit 2008 entstand darüber hinaus ein gemeinsames Forschungsprojekt des Bundesumweltministeriums (damals noch BMU) und des Bundesverkehrsministeriums (damals noch BMVBS), das schließlich im Forschungs- und Entwicklungsprojekt (FE-Projekt) Nr. 86.0066/2009 „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“ mündete und federführend von der Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt wurde. Parallel dazu fanden Messungen des Umweltbundesamtes statt.

Ziel dieses Projekts war die Evaluierung der aktuellen Prüfvorschriften. Daher hatte dieses Feldüberwachungsprojekt ebenfalls einen Forschungsschwerpunkt. Nach Aussage des ehemaligen Bundesumweltministers *Sigmar Gabriel* und weiterer Zeugen bildeten zudem die Erfahrungen mit dem Einsatz nicht ausreichend funktionierender oder mangelhafter Nachrüstpartikelfiltersysteme für Diesel-Pkw einen konkreten Anlass zur Entwicklung des Konzepts eines gemeinsamen Feldüberprüfungsprojekts des Umwelt- und Verkehrsressorts.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

I. Zuständigkeiten und Struktur des Untersuchungsverfahrens

Seitens der Opposition wurde mehrfach der Vorwurf erhoben, dass sich im sogenannten Dieselgate ein organisiertes Staatsversagen offenbart habe. So hätten Bundesverkehrs- und Bundesumweltministerium und ihre nachgeordneten Behörden seit Langem von den Divergenzen zwischen realen Emissionswerten und den Testergebnissen gewusst, daraus aber nicht die richtigen Schlüsse gezogen und nichts dagegen unternommen. Ursächlich hierfür seien unter anderem auch fehlende oder unklare Zuständigkeiten. Dieser Vorwurf wurde auch auf das Konzept und die Durchführung des Forschungsprojekts Felduntersuchung von der Bundesanstalt für Straßenwesen und dem Umweltbundesamt bezogen. Zudem standen von Oppositionsseite die Vorwürfe im Raum, dass die Feldüberprüfung wider besseren Wissens nicht ausreichend war, um die Manipulationen aufzudecken und zudem die langwierige Entwicklung des Konzepts eine effektive Marktüberwachung verhindert habe.

Diese Vorwürfe der Opposition haben sich im Gang der Untersuchung als unhaltbar erwiesen. Anhaltspunkte für das behauptete organisierte Staatsversagen sind nicht ersichtlich.

Stattdessen wurde im Verlaufe des Untersuchungsausschusses deutlich, dass mit dem Projekt der gemeinsamen Feldüberwachung ein sehr umfassendes und ambitioniertes Prüfprogramm entwickelt wurde, das über den gesetzlich vorgesehenen Prüfumfang hinausreichte. Auch waren die Zuständigkeiten der involvierten Stellen stets unmissverständlich geregelt. Die Einbindung von insgesamt fünf verschiedenen staatlichen Stellen (Bundesumweltministerium, Bundesverkehrsministerium, Umweltbundesamt, Bundesanstalt für Straßenwesen und Kraftfahrt-Bundesamt) war zudem aufgrund dieses umfassenden Prüfumfangs notwendig und die Arbeitsteilung stets klar. Schließlich waren die konzertierte und teilweise zeitintensive Entwicklung und Umsetzung des Konzepts maßgeblich durch die ausgewiesene Vorreiterrolle bedingt, die Deutschland im europäischen Vergleich in der Entwicklung von Felduntersuchungen eingenommen hat. Ähnliche Verfahren gab es bislang nur in Schweden sowie in den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich.

1. Konzeptentwicklung

Hervorzuheben ist, dass bereits die Konzeptentwicklung für die gemeinsame Feldüberprüfung auch gemeinsam durch das Bundesumwelt- und Bundesverkehrsministerium erfolgte. Als eine Besonderheit der Konzeptentwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Feldüberwachung wurde von den Zeugen zu Recht wiederholt die Beteiligung fünf verschiedener staatlicher Stellen und zwei externer Auftragnehmer hervorgehoben. Wie das Konzept für eine Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen des Umweltbundesamtes vom 20. März 2008 verdeutlichte, basierten die grundsätzlichen Zuständigkeiten und organisatorischen Strukturen hierbei maßgeblich auf den Erfahrungen aus den vorangegangenen Forschungsprojekten zu Feldüberprüfungen des Umweltbundesamtes. Während nämlich die Themen Grenzwerte und Zielwerte für Schadstoffemissionen in die Zuständigkeit des Bundesumweltministeriums fallen, liegen Umsetzung und Implementierung für die Bereiche Typprüfung, Prüfverfahren, Messtechnik in der federführenden Zuständigkeit des Bundesverkehrsministeriums.

Sich dieser überlagernden Zuständigkeiten bewusst, ist das Bundesumweltministerium bereits im Dezember 2007 mit einer ersten Anregung zu einer unabhängigen Felduntersuchung an das Bundesverkehrsministerium heran getreten. Ebenfalls im Dezember 2007 hat das damalige Bundesumweltministerium das Umweltbundesamt mit der Konzeptentwicklung beauftragt. Das Bundesumweltministerium wollte mit einem möglichst umfassenden Konzept auf das Bundesverkehrsministerium zugehen, um die weiteren Abstimmungsprozesse zu erleichtern.

Anfang April 2008 legte das Umweltbundesamt den „Entwurf eines Konzepts für eine Feldüberwachung von Kfz“ vor. Es folgten diverse Verhandlungen zwischen den Ressorts, die schließlich Mitte Dezember 2008 in einen Vorentwurf einer Leistungsbeschreibung für ein gemeinsames Projekt von Bundesverkehrs- und Bundesumweltministerium mündeten. Nach weiteren Feinjustierungen wurde im Mai 2009 die endgültige Leistungsbeschreibung, diesmal von der Bundesanstalt für Straßenwesen, vorgelegt. Alle dazu befragten Zeugen betonten, dass diese Abstimmungsrunden durchweg von einem sachlichen und kooperativen Vorgehen der beteiligten Akteure geprägt waren.

Bereits die Initiative für ein gemeinsames Feldüberwachungsprojekt und die kooperative Entwicklung des Konzepts zwischen den beiden Ressorts zeigen, dass die beteiligten Stellen ihre fachliche Verantwortung ernst ge-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nommen haben. Ziel war es, das europarechtlich angedeutete Instrument der Feldüberwachung durch ein gemeinsames Projekt mit Leben zu füllen und Erkenntnisse zum Emissionsverhalten in Betrieb befindlicher Fahrzeuge zu gewinnen.

2. Umsetzung

Mit der Durchführung des Feldüberwachungsprojekts wurde schließlich im Jahr 2010 begonnen. Die zuständige Behörde für die Umsetzung des Konzepts und die Veröffentlichung der Ergebnisse war die Bundesanstalt für Straßenwesen. Weiterhin wurde das Kraftfahrt-Bundesamt eingebunden, indem es für die ausgewählten Fahrzeugtypen Fahrzeughalter ausgesucht und mit der Bitte angeschrieben hat, ihr Kraftfahrzeuge für die Überprüfungen zur Verfügung zu stellen. Hiermit wurde, auch bereits im Konzeptentwurf von 2008, eine vom Hersteller unabhängige Fahrzeugbeschaffung bezweckt. Die Abgasmessungen wurden in Prüflaboren von Technischen Diensten durchgeführt. Der TÜV Nord war Hauptauftragnehmer, der ADAC wurde von diesem als Unterauftragnehmer eingebunden. Auch hierdurch wurde die Unabhängigkeit der Messungen von den Herstellern bezweckt. Dieselfahrzeuge wurden hauptsächlich beim ADAC gemessen, Benzinfahrzeuge beim TÜV Nord.

Der ADAC war bereits in vorangegangene Feldüberprüfungsprojekte des Umweltbundesamtes involviert und die Zusammenarbeit wurde allseits als positiv bewertet. Auch für das gemeinsame Feldüberwachungsprojekt von Bundesanstalt für Straßenwesen und Umweltbundesamt wurden die Vorteile einer Einbindung des ADAC hervorgehoben. Insbesondere setzte man auf eine größere Bereitschaft der Fahrzeughalter zur Mitwirkung, wenn sie ihr Fahrzeug einer bekannten und angesehenen Organisation anvertrauen können.

Auch auf Ebene der Umsetzung des Feldüberwachungsprojekts zeigt sich ein durchweg sachgerechtes Vorgehen der Behörden. Insbesondere wurde sichergestellt, dass die Messungen herstellerunabhängig erfolgen. Die Zuständigkeiten zur Umsetzung wurden klar benannt.

3. Struktur des Untersuchungsverfahrens

Entgegen dem Vorwurf der Opposition, der Prüfumfang der Felduntersuchungen sei nicht ausreichend gewesen, hat die Beweisaufnahme zudem ergeben, dass die Felduntersuchungsprojekte stets sehr fortschrittlich waren und ihr Umfang deutlich über den bisherigen gesetzlichen Rahmen hinausging. Insbesondere die Durchführung von CO_2-Messungen im Rahmen der Feldüberwachungsprojekte wurde zu Recht von zahlreichen Zeugen als ein zentraler Fortschritt gegenüber der geltenden Gesetzeslage hervorgehoben.

Schon das siebte Forschungsprojekt zur Feldüberprüfung seit 2005 enthielt die Ermittlung der Schadstoffemissionen außerhalb des Prüfbereiches (Off-Cycle-Emissionen). Die Notwendigkeit zur Überprüfung von Off-Cycle-Emissionen wurde vom Umweltbundesamt im Konzept von 2008 wie folgt begründet: *„Es ist z. B. bekannt und nachgewiesen, dass bei vielen PKW-Typen mit Ottomotor bei höheren Lastzuständen und in höheren Geschwindigkeitsbereichen die Lambda-Regelung im Interesse einer geringfügigen Leistungssteigerung in Richtung einer Anfettung des Gemisches (Volllastanreicherung) verschoben wird, sodass die Funktion des Katalysators nicht mehr gewährleistet ist. Ähnliche Effekte des cycle-bypass, wenn auch technisch anders begründet, gibt es ebenfalls bei PKW mit Dieselmotor.“*

Zudem war ebenfalls mindestens seit dem siebten Forschungsprojekt des Umweltbundesamtes zur Feldüberprüfung in Verdachtsfällen eine Überprüfung vorgesehen, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (Cycle Beating). Hier heißt es seitens des Umweltbundesamtes im Konzeptentwurf zur Begründung: *„Die moderne Fahrzeugelektronik ermöglicht es, die Fahrzeuge mit Einrichtungen auszustatten, die den Betrieb im NEFZ auf dem Rollenprüfstand erkennen, sodass auf ein für die Abgas- und/oder Verbrauchsmessung optimiertes Motorkennfeld umgeschaltet wird, das vom normalen Betrieb abweicht (sogenanntes cycle-beating).“* Zu den Zykluserkennungen haben die Sachverständigenanhörungen im Ausschuss ergeben, dass eine Zykluserkennung angesichts der modernen Motorsteuerungselektronik eine technische Notwendigkeit ist, die keinen Schluss auf eine illegale Abschalteinrichtung zulässt. Die Zeugenaussagen ergaben eindeutig, dass es seitens der zuständigen Behörden keine konkreten Hinweise auf derartige Abschalteinrichtungen gab. Allein aus der Nennung des Prüfauftrags im Konzeptentwurf kann nicht geschlossen werden, dass dem Umweltbundesamt Erkenntnisse über das Vorhandensein solcher Einrichtungen vorlagen. Entsprechend führte der zuständige Fachreferent des Umweltbundesamtes aus: *„Insofern haben wir aber jetzt keinen Mechanismus oder keinen*

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

konkreten Hinweis, wie so etwas am Fahrzeug erkannt wird, wenn es auf dem Rollenprüfstand steht. Diese Möglichkeiten hatten wir damals nicht.“

Über diese beiden Punkte hinaus sah der Konzeptentwurf des Umweltbundesamtes von 2008 zusätzliche Erweiterungen des Prüfumfangs vor. So sollten auch Nachrüstungen im Bereich der Gasfahrzeuge (LPG, CNG, sofern vom Fahrzeughersteller geliefert) berücksichtigt und nachgerüstete Partikelminderungssysteme (PMS) überprüft werden (sofern vom Fahrzeughersteller geliefert). Ferner sollten eine Überprüfung der selbstlernenden Funktion von elektronisch gesteuerten Automatikgetrieben sowie eine Überprüfung von Austausch- und Nachrüstkatalysatoren (sofern vom Fahrzeughersteller geliefert) integriert werden.

Zudem machten sowohl die Auswertung der Akten als auch die Zeugenbefragung deutlich, dass die Forschungsprojekte zur Feldüberprüfung ausdrücklich dazu dienen sollten, die Mängel bisheriger Prüfverfahren zu identifizieren. Neben dem bereits genannten Fehlen der Überprüfung von CO_2-Emissionen, Off-Cycle-Emissionen und Cycle Beating werden weitere Defizite angeführt. So bemängelt das Konzept, dass die geltenden Prüfverfahren nicht die verschiedenen Schaltstrategien berücksichtigten, die es üblicherweise im Fall von elektronisch gesteuerten Automatikgetrieben gibt (z. B. Economy, Sport etc.). Hieraus könnten sich aber möglicherweise Veränderungen in der Schadstoffemission und im Kraftstoffverbrauch gegenüber dem Ausgangszustand bei der Typprüfung ergeben. Kritisiert wurde ferner, dass neue Schadstoffminderungstechniken (z. B. geschlossene Partikelfilter, offene PMS, NOx-Speicherkatalysatoren, SCR) nicht ausreichend berücksichtigt würden. Hier würden speziell definierte Prüfabläufe fehlen, auch für nachgerüstete Systeme (PMS). Schließlich wurde die fehlende Unabhängigkeit der offiziellen Feldüberprüfung von den Automobilherstellern stark kritisiert sowie der Umstand, dass diese unter den geltenden Regelungen die Möglichkeit haben, ein Land für die Typzulassung zu wählen, das keine aktive Feldüberprüfung betreibt. Beide Aspekte werden als strukturelle Defizite identifiziert.

Um die Unabhängigkeit der Felduntersuchung zu gewährleisten, schlug das Konzept des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2008 diverse organisatorische Regelungen vor: Die Finanzierung sollte zu 100 Prozent durch das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt erfolgen. Die Messungen sollten vom TÜV Nord als federführendem Auftragnehmer und dem ADAC durchgeführt werden. Die Beschaffung der Fahrzeuge sollte unabhängig vom Hersteller erfolgen. Hierzu sollte das Kraftfahrt-Bundesamt Halter der gewünschten Fahrzeuge mit der Bitte um Bereitstellung des Fahrzeuges anschreiben. Die Hersteller sollten zu Beginn des Projektes informiert werden, dass Fahrzeugtypen ihres Unternehmens geprüft werden. Auch sollte dem Hersteller frei gestellt werden, den Messungen beim TÜV oder beim ADAC beizuwohnen. Ausdrücklich wurde aber gefordert, dass die Fahrzeuge nicht durch den Hersteller vorab geprüft oder repariert werden dürften. Im Falle von Fehlern sollte zunächst die Prüfstelle eine Ursache ermitteln und das Umweltbundesamt informieren. Erst dann sollte dem Hersteller die Möglichkeit gegeben werden, selbst eine Fehleranalyse durchzuführen. Nach einer Stellungnahme des Herstellers sollte ein Herstellergespräch im Umweltbundesamt mit TÜV Nord, ADAC und Kraftfahrt-Bundesamt stattfinden, um das weitere Vorgehen festzulegen.

Das Konzept des Umweltbundesamtes wurde dem Bundesumweltministerium am 25. Juli 2008 vorgelegt. Das Bundesumweltministerium hat den Prüfumfang des Entwurfs des Umweltbundesamtes weitgehend übernommen und diesen bereits am 28. Juli 2008 an das Bundesverkehrsministerium weitergeleitet. Insbesondere die Vorschläge zur Überprüfung von Cycle Beating in Verdachtsfällen, zur Ermittlung der Schadstoffemissionen außerhalb des Prüfbereiches (Off-Cycle-Emissionen) und zur Überprüfung der CO_2-Emissionen waren in diesem Konzept enthalten. Weiterhin wurde darin für die Überprüfung von Austausch- und Nachrüstkatalysatoren, die Berücksichtigung von Nachrüstungen im Bereich Gasfahrzeuge, die Überprüfung von nachgerüsteten Partikelminderungssystemen und für die Überprüfung der selbstlernenden Funktion von elektronisch gesteuerten Automatikgetrieben plädiert.

Aufbauend auf diesem Konzept und die hierauf folgenden Diskussionen zwischen den Behörden entstand die Leistungsbeschreibung der Bundesanstalt für Straßenwesen vom Mai 2009. Diese sah ausdrücklich die Untersuchung des Abgasverhaltens, d. h. des Emissionsverhaltens, und der Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Bauteile vor. Zudem sollte ergänzend zu den Messungen der Schadstoffemissionen auch die Kraftstoffverbrauchswerte bzw. die CO_2-Emissionen erfasst werden. Darüber hinaus sah die Leistungsbeschreibung Überprüfungen der emissionsspezifischen Eigenschaften von Austauschsystemen zur Abgasnachbehandlung, insbesondere in Bezug auf ihre Alterungsbeständigkeit vor.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Ausschuss unterstreicht, dass auch die im ursprünglichen Konzept des Umweltbundesamtes enthaltenen Vorschläge zur Herstellerunabhängigkeit der Prüfungen übernommen wurden. Über die Ermittlung der Fahrzeuge durch das Kraftfahrt-Bundesamt hinaus wurde hier auch ein Verfahren beschrieben, das auch im Falle von Überschreitungen der Schadstoffgrenzwerte eine vom Hersteller unabhängige Analyse garantieren sollte. Die Zeugen bestätigten zudem, dass dies auch bei der Umsetzung der Messungen der Fall war.

Im Untersuchungsausschuss wurde jedoch mehrfach thematisiert und von der Opposition kritisiert, dass die Leistungsbeschreibung, anders als das Konzept des Umweltbundesamtes es vorschlug, eine Prüfung nach den europäischen Vorschriften (NEFZ) vorsah. Die Zeugenbefragungen ergaben, dass 2008 insbesondere das Verkehrsressort, das gemeinsame Projekt zur Felduntersuchung eng an die europäischen Rechtsvorgaben anlehnen wollte, um einer möglichen Angreifbarkeit der Ergebnisse im Sinne der Anwendung willkürlicher Verfahren vorzubeugen. Dies hätte den Zweck des Vorhabens konterkariert. Die Anwendung des NEFZ entspricht den Vorgaben, die in der Richtlinie 98/69/EG bzw. Verordnung (EG) Nr. 715/2007 an die Umsetzung der Felduntersuchung seitens der Typgenehmigungsbehörde formuliert werden. In der Konsequenz bedeutete dies, dass entgegen dem Konzeptentwurf des Umweltbundesamtes keine Off-Cycle-Emissionen von der Bundesanstalt für Straßenwesen geprüft wurden. Die Befragung des Fachreferenten aus dem Umweltbundesamt ergab dazu, dass diese Messungen nicht einfach entfielen, sondern auf verschiedene Schultern aufgeteilt wurden. Auch der Fachreferent des Bundesumweltministeriums resümiert:

> *„Am Ende ist ein Konzept umgesetzt worden, das aus meiner Sicht heraus das alles so weit als möglich umfasste, nämlich: Wir haben auf der Basis des Regelwerks aufgesetzt, die zuständigen Verkehrsbehörden haben das Projekt durchgeführt, wir haben den Bereich der CO_2-Emissionen umfasst, wir haben den Bereich der Austauschkatalysatoren umfasst. – Verdachtsfälle sind im Rahmen des Vorhabens keine aufgetreten. Wir hatten keine Hinweise auf den Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen. Insofern war dieser Punkt nie zur Disposition. Der Bereich der off-cycle-Emissionen ist in einem parallelen Vorhaben des Umweltbundesamtes mit abgedeckt worden. Insofern war es nach meiner Erinnerung jetzt eine umfassende Umsetzung dieses UBA-Konzepts so weit als möglich.“*

Der weite Prüfumfang blieb somit im Ergebnis erhalten. Lediglich Untersuchungen bei Verdacht auf Cycle Beating wurden weder im Rahmen der Feldüberprüfungen des Umweltbundesamtes noch bei den Prüfungen der Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt, obwohl dies im Konzeptentwurf des Umweltbundesamtes als Option vorgesehen gewesen war. Die Zeugenbefragung hat jedoch eindeutig ergeben, dass dies allein dadurch begründet war, dass Anhaltspunkte für Cycle Beating gerade nicht vorlagen, weder den Behörden noch Sachverständigen auf dem Gebiet. Außerdem wurde in den Befragungen deutlich, dass die für eine solche Prüfung erforderlichen technischen Überprüfungsvorrichtungen schlichtweg nicht existierten.

Im Ergebnis zeigt sich, dass sowohl die Zuständigkeiten als auch die Struktur des Untersuchungsverfahrens zum Forschungsprojekt Felduntersuchungen von der Bundesanstalt für Straßenwesen und dem Umweltbundesamt durchweg klar geregelt waren. Der Prüfungsumfang der gemeinsamen Feldüberwachung war umfassend und im europäischen Vergleich äußerst ambitioniert und weitreichend. Dass hierbei keine Abschalteinrichtungen entdeckt wurden, war nicht durch fehlende Zuständigkeiten oder ein Versagen der administrativen Strukturen bedingt, sondern ist allein durch das Fehlen hinreichend konkreter Anhaltspunkte und ausreichender technischer Überprüfungsmöglichkeiten begründet.

II. Gang der Untersuchung im Rahmen dieses Forschungsprojekts

Aufbauend auf der Leistungsbeschreibung vom Mai 2009 führte die Bundesanstalt für Straßenwesen das FE-Projekt Nr. 86.0066/2009 zur Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen im Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. März 2011 durch.

Zum 1. Januar 2010 wurde das Projekt von der Bundesanstalt für Straßenwesen an die TÜV Nord Mobilität GmbH vergeben. Der Abschlussbericht wurde dem Bundesverkehrsministerium durch die Bundesanstalt für Straßenwesen am 4. Februar 2015 übermittelt. Erscheinungsjahr ist 2016, obwohl der Abschlussbericht der Bundesanstalt für Straßenwesen auf Juni 2015 datiert ist. Die Zeugenbefragung hat jedoch keinerlei Hinweise auf eine künstliche Verzögerung der Veröffentlichung ergeben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Rahmen der Untersuchung des Abgasverhaltens wurden, gemäß den EG-Vorschriften zur Überprüfung der Konformität von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen, Abgastests auf dem Rollenprüfstand durchgeführt (Typ1-Test gemäß NEFZ). Dieser erfasst die Überprüfung der Emissionen von Kohlenstoffmonoxid, Stickstoffoxiden, Kohlenwasserstoffen und Partikeln. Die Auswertung der Akten sowie die Zeugenbefragung haben ergeben, dass bei der Überprüfung alle rechtlichen Vorgaben eingehalten wurden. Über die Überprüfung nach NEFZ hinaus wurden die CO_2-Emissionen und Kraftstoffverbräuche der Fahrzeuge im Rahmen des Projektes ermittelt.

Seitens der Opposition wurde der Vorwurf erhoben, dass Untersuchungen auf Basis des NEFZ die Aufdeckung der Manipulationen nicht möglich machte, obwohl die Abweichungen der Emissionen sowie des Kraftstoffverbrauchs zwischen Rollenprüfstand und im Realbetrieb auch den zuständigen Behörden bekannt gewesen sein müssten. Im Verlauf der Beweisaufnahme wurde jedoch deutlich, dass dieser Vorwurf haltlos ist. Nicht nur waren zum fraglichen Zeitpunkt noch keine geeigneten Testverfahren entwickelt, um von Abweichungen auch auf Manipulationen schließen zu können. Auch wurde deutlich, dass die zuständigen Behörden in korrekter Weise auf Abweichungen der Messergebnisse reagierten. So hielten sie sich an die gesetzlichen Vorschriften zum Umgang mit Abweichungen und sorgten zudem für eine hinreichende Herstellerunabhängigkeit der jeweiligen Nachprüfungen. Zudem brachten sich die Behörden aktiv in die Weiterentwicklung der europäischen Testverfahren, insbesondere in die Entwicklung von Real Driving Emissions (RDE) und Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure (WLTP), ein.

1. Vorgehensweise

Gemäß der Leistungsbeschreibung waren an der Umsetzung der Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen gemäß dem Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen vom Juni 2016 neben dem TÜV NORD als projektleitende Stelle auch der ADAC und das Kraftfahrt-Bundesamt beteiligt. Die Ermittlung der Fahrzeughalter von geeigneten Fahrzeugen erfolgte durch das Kraftfahrt-Bundesamt. Die Messungen erfolgten in den Abgaslaboratorien des TÜV NORD in Essen und Hannover sowie des ADAC in Landsberg am Lech.

Insgesamt wurden 17 Fahrzeugtypen untersucht, dabei je sechs Typen mit Fremdzündungsmotor und elf Typen mit Selbstzündungsmotor. Die Wahl fiel auf Kraftfahrzeuge von 14 unterschiedlichen Herstellern, die ihre Erstzulassungen in den Jahren 2007 bis 2010 erhalten haben. Zudem sollten beide Gruppen jeweils Fahrzeuge der Grenzwertstufen Euro 4 und Euro 5 repräsentieren.

Die Auswahl der zu prüfenden Einzelfahrzeuge erfolgte nach den Kriterien für Konformitätsprüfungen. Pro Typ wurden 300 Fahrzeughalter ermittelt und nach dem Zufallsprinzip angeschrieben. Diejenigen, die sich bereit erklärten, an dem Programm teilzunehmen, wurden mit einem Fragebogen nach den Fahrzeugmerkmalen befragt (Kilometerleistung, Wartungszustand usw.).

Das weitere Verfahren zur Bewertung einer Stichprobe bei der Feldüberwachung richtete sich nach den Vorgaben der Richtlinie 98/69/EG und Verordnung (EG) Nr. 715/2007. Dementsprechend sind bei Grenzwertüberschreitungen Messungen an bis zu 20 Fahrzeugen eines Typs vorgesehen. Nach dem sogenannten statistischen Verfahren war im Falle von Auffälligkeiten die Stichprobe zu erhöhen: Wenn bei den drei Proben keine Abweichungen vorkamen, galt das gesamte Ergebnis als positiv. Traten Auffälligkeiten auf, wurde die Stichprobenzahl auf acht Fahrzeuge erweitert. Haben danach höchstens drei Fahrzeuge die Grenzwerte überschritten, galt das Ergebnis insgesamt als positiv. Sollten mehr negative Ergebnisse auftreten, konnte die Stichprobe auf bis zu 20 Kraftfahrzeuge erweitert werden. Sollten hingegen bereits sieben von acht Fahrzeugen erhöhte Grenzwerte aufzeigen, erging ein insgesamt negatives Ergebnis.

Auch wenn nach Aktenlage und auch im Untersuchungsausschuss teilweise Kritik am statistischen Verfahren geübt wurde, konnte kein Fehlverhalten festgestellt werden. Die Zeugenaussagen bestätigten dieses Bild. So war es nach Aussage des Prüfingenieurs des TÜV Nord vom 22. September 2016 allenfalls aufwendig, für die Erhöhung der Stichproben eine ausreichende Anzahl vergleichbarer Fahrzeuge zu beschaffen. Ein grundsätzlicher Verfahrensfehler war aber nicht feststellbar. Insbesondere blieb die für alle Beteiligten zentrale Unabhängigkeit der Auswahl der Kraftfahrzeuge von Herstellereinflüssen gewahrt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Schadstoffemissionen

Zur Ermittlung der Schadstoffemissionen wurden die ausgewählten Fahrzeuge entsprechend der gesetzlichen Vorgaben im NEFZ geprüft. Auch wurde unter gleichen Prüfstandseinstellungen wie bei der Typgenehmigung geprüft, d. h. Schwungmasse sowie Fahrwiderstandskurve entsprechen den Vorgaben der Typgenehmigung. Für den Prüfumfang bedeutet dies, dass die Fahrzeuge entsprechend der Einstufung bei der Emissions-Typgenehmigung im Hinblick auf ihre limitierten Schadstoffkomponenten (Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und Partikelmasse) überprüft wurden. Bei den Fahrzeugen mit Fremdzündungsmotor der Abgasnorm Euro 5 wurde zusätzlich die Masse der Nicht-Methan-Kohlenwasserstoffe bestimmt. Außerdem wurde bei Fahrzeugen mit der Abgasnorm Euro 5 und Selbstzündungsmotor die Partikelanzahl ermittelt. Dabei wurden die Abgasemissionen im Typ-1-Test während der Phase 1 (innerstädtischer Teil) und der Phase 2 (außerstädtischer Teil) des NEFZ in separaten Beuteln gesammelt und anschließend analysiert. Zusätzlich wurden die oben genannten gasförmigen Abgaskomponenten während der gesamten Dauer des Zyklus kontinuierlich im Sekundentakt erfasst (Modalmessung).

Seitens der Opposition wurde mehrmals betont, dass in der Öffentlichkeit nicht zuletzt auch durch Veröffentlichungen von Umweltverbänden die starken Abweichungen der Schadstoffemissionen zwischen Rollenprüfstand und Realbetrieb bekannt waren. Es wurde mehrmals direkt und indirekt der Vorwurf erhoben, dass mit dem NEFZ ein Testzyklus gewählt wurde, mit dem nicht angemessen auf diese Messergebnisse reagiert werden konnte.

Dieser Vorwurf wurde durch die Beweisaufnahme widerlegt. Zunächst ist hier zu betonen, dass die von Umweltverbänden durchgeführten Messungen nach frei gewählten Prüfprogrammen erfolgten, die gemeinsame Felduntersuchung aber im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben durchgeführt wurde. Soweit es bei den Messungen im Auftrag von Umweltbundesamt und der Bundesanstalt für Straßenwesen zu Abweichungen von den Werten der Typgenehmigung kam, hat die Zeugenbefragung einheitlich ergeben, dass diese stets technisch erklärbar waren. Zudem ergaben die Stichprobenerhöhungen gemäß der statistischen Methode in allen Fällen, dass der Fahrzeugtyp in Serie keine Auffälligkeiten aufzeigte. Es gab zum damaligen Zeitpunkt darüber hinaus seitens der zuständigen Behörden weder Kenntnis von, noch hinreichend konkrete Anhaltspunkte für illegale Manipulationen. Ursächlich für den Umstand, dass keine illegalen Manipulationen entdeckt wurden, war somit nicht ein Versagen der prüfenden Behörden, sondern der Umstand, dass ein normiertes Verfahren zur Prüfung von Abschalteinrichtungen nicht vorgeschrieben war und bis heute nicht existiert.

Es zeigte sich im Gegenteil vielmehr das Bild innovationsfreudiger und initiativ handelnder Behörden. Um die bekannten Schwachstellen bei den Prüfverfahren zu beheben, haben sich Umwelt- und Verkehrsressort von Beginn an aktiv in die Weiterentwicklung der Prüfverfahren, insbesondere in die Entwicklung von Real Driving Emissions (RDE) und Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure (WLTP), eingebracht. Beide Verfahren stellen derart vielfältige Anforderungen an die Abgasstrategie eines Fahrzeugs, dass Manipulationen durch die Hersteller künftig unmöglich oder jedenfalls wirtschaftlich unattraktiv werden. Hersteller werden ihre Entwicklungskapazitäten künftig nicht auf die Einhaltung von NOx-Werten auf dem Rollenprüfstand konzentrieren, sondern dank des RDE-Verfahrens auf die Einhaltung im realen Verkehr.

3. CO_2-Ausstoß und Kraftstoffverbrauch

Bei der Umsetzung des Projekts zur Feldüberwachung durch die Bundesanstalt für Straßenwesen wurden auch CO_2-Werte nach Maßgabe der anwendbaren europäischen Testverfahren (NEFZ Typ 1) überprüft.

Auch im Rahmen der Typgenehmigung werden seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 auch CO_2- und Verbrauchswerte gemessen. Die Messungen dienen aber dem CO_2-Monitoring im Sinne der europäischen Flottengrenzwertregelungen sowie der Verbraucherinformation. Eine Verpflichtung, festgelegte Grenzwerte pro Fahrzeug einzuhalten, besteht bei den CO_2-Messungen innerhalb der Typprüfung nicht.

Zweck der Ermittlung von CO_2-Emissionen im Rahmen des Vorhabens zur Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen war es, festzustellen, inwieweit die gemessenen CO_2-Emissionen mit den Herstellerangaben übereinstimmen. Ferner wurde der Kraftstoffverbrauch ermittelt und ebenfalls mit den Herstellerangaben abgeglichen. Der Kraftstoffverbrauch wurde aus den Abgaskomponenten CO_2, CO und HC berechnet. Beide Messungen erfolgten im Rahmen des anwendbaren Messverfahrens, dem NEFZ.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wie auch bei der Überprüfung der Schadstoffemissionen wurde bezüglich der CO_2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs von der Opposition kritisiert, dass nach dem NEFZ vorgegangen wurde.

Gerade vor dem Hintergrund diverser Veröffentlichungen aus dem Jahr 2015, auf die hierbei regelmäßig Bezug genommen wurde, habe sich das Vertrauen der Behörden in den NEFZ als einen sinnvollen Testzyklus als völlig haltlos erwiesen. So hatte beispielsweise eine im September 2015 veröffentlichte Studie des International Council on Clean Transportation (ICCT) gezeigt, dass die CO_2-Emissionen und hierdurch ebenfalls der Kraftstoffverbrauch einiger Pkw in Europa die im Labor nach dem NEFZ gemessenen offiziellen Werte im Realbetrieb durchschnittlich um etwa 40 Prozent überschritten. Auch durch einen Anfang November 2015 veröffentlichten Test der AUTO BILD wurden regelmäßig Abweichungen zwischen Herstellerangabe und Testverbrauch von 30 bis 40 Prozent über den Angaben der Hersteller ermittelt. Zu berücksichtigen ist hier jedoch zum einen, dass diese Erkenntnisse zeitlich deutlich nach den Feldüberprüfungen gewonnen wurden und die Schere zwischen NEFZ und Realemissionen daher auch aufgrund technischer Weiterentwicklung der Fahrzeuge weit auseinander klaffte. Zum anderen lief zu diesem Zeitpunkt die Entwicklung und Einführung des WLTP-Verfahrens bereits auf Hochtouren. Typprüfwerte werden durch verbesserte Verfahren und Randbedingungen deutlich realistischer.

III. Ergebnisse

Von der Opposition wurde der Vorwurf erhoben, dass die beteiligten Behörden nicht mit der erforderlichen Gründlichkeit auffälligen Messergebnissen nachgegangen seien. Stattdessen hätten sie sich mit fadenscheinigen Herstellererklärungen, insbesondere von VW, zufrieden gegeben und sich von diesen zu stark beeinflussen lassen.

Diese Vorwürfe haben sich jedoch nicht bestätigt. Im Gegenteil: Die Auswertung der Beweismaterialien und Zeugenaussagen hat ergeben, dass im Fall von Abweichungen der gemessenen Schadstoffemissionen korrekt nach den gesetzlichen Vorschriften vorgegangen wurde und hier keine Auffälligkeiten ersichtlich wurden, die zu einer anderen Bewertung der Ergebnisse geführt hätten. Auch bei den Prüfungen der CO_2-Werte konnte durch die Aktenlage und die Zeugenaussagen bestätigt werden, dass nach den gesetzlichen Vorschriften vorgegangen wurde und die Hersteller nach rechtsstaatlichen Grundsätzen zur Aufklärung von Abweichungen eingebunden werden mussten. Das hat zu keinem Zeitpunkt die Unabhängigkeit der Überprüfungen oder die Ergebnisse berührt.

Die Ergebnisse der Untersuchungen wurden im Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen vom Juni 2015 veröffentlicht. Parallel zu diesem Projekt nahm das Umweltbundesamt Messungen vor, deren Ergebnisse im Handbuch für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs veröffentlicht wurden.

Im Rahmen der von der Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführten Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen wurden hinsichtlich der limitierten Schadstoffemissionen bei 16 von 17 Fahrzeugtypen keine Auffälligkeiten festgestellt. Bei einem Fahrzeugtyp, einem VW Golf, traten bei einzelnen Fahrzeugen Grenzwertüberschreitungen auf. Daraufhin wurden nach dem Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen für diesen Typ gemäß dem in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgeschriebenen statistischen Verfahren weitere Fahrzeuge untersucht. Insgesamt wurden acht Fahrzeuge untersucht, lediglich drei Fahrzeuge zeigten Grenzwertüberschreitungen auf. Gemäß dem in der Richtlinie geregelten statistischen Verfahren musste die Stichprobe insgesamt somit mit „positiv“ bewertet werden.

Was die CO_2-Messungen und die Kraftstoffverbrauchsberechnungen betrifft, erläuterte dazu der kommissarisch vernommene für die Studie der Bundesanstalt für Straßenwesen verantwortliche Mitarbeiter: *„Also, jetzt so Abweichungen in der Größenordnung bis 8 oder 10 Prozent sind durchaus Werte, die in dem Zusammenhang geläufig sind, wird aber überwiegend darauf zurückgeführt, dass eben, wie gesagt, die Streuung und die Variabilitäten bei der Messung sehr groß sind.“*

Die Auswertung der Aktenlage und der Zeugenaussagen hat gezeigt, dass die Behörden mit diesem Werten kritisch bei den Herstellern, vor allem bei VW, nachhakten und von diesen mehrere schriftliche und mündliche Stellungnahmen einforderten. So fanden Gespräche mit VW in Lenkungsgruppensitzungen statt, in denen neben der Bundesanstalt für Straßenwesen und dem Umweltbundesamt auch das Bundesumweltministerium, das Bundesverkehrsministerium und das Kraftfahrt-Bundesamt vertreten waren. Die technischen Erklärungen, die VW hier einbrachte, wurden von den Beteiligten als plausibel bewertet. So betonte der zuständige Fachreferent aus dem Bundesumweltministerium ausdrücklich, dass dies ein atypischer Fall für ein Dieselfahrzeug war und der

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Hersteller im Laufe des Prozesses hierfür auch eine technisch für die Lenkungsgruppe nachvollziehbare Erklärung geliefert hat, nämlich dass aufgrund der Alterung des Katalysators der Aufheizprozess, also die Temperaturfindung des Katalysators, langsamer war als ursprünglich konditioniert.

Darüber hinaus hat sich durch die vorgeschriebene Erweiterung der statistischen Stichprobe gezeigt, dass es sich um Einzelfälle handelte. Andere Motoren wurden nicht auffällig. Dies führte zu der bereits erwähnten insgesamt „positiven“ Bewertung der Stichprobe im Endbericht. Aufgrund dieser nach den gesetzlichen Vorschriften korrekten Bewertung seitens der Behörden bestand insgesamt kein Anlass, über die Stellungnahmen und Erklärungen seitens VW hinaus weitere Nachforschungen zu betreiben. Dass keine Auffälligkeiten festgestellt wurden, bestätigte auch der zuständige Abteilungsleiter der Bundesanstalt für Straßenwesen.

Auch nach Einschätzung des TÜV Nord gab es bei der Durchführung der Untersuchung im Vergleich zu den bisher stattgefundenen Feldüberprüfungen keine besonderen Auffälligkeiten. Zudem seien auch keine strukturellen „Trends“ aufgefallen, dass sich die Schadstoffemissionen in den späteren Feldüberwachungen vermehrt hätten, und so gegebenenfalls weitere Prüfungen nötig gewesen wären. So hielt der mit dem Messungen befasste Prüfingenieur des TÜV Nord fest:

> *„Man muss sagen, dass wir eigentlich in dem letzten Feldüberwachungsprogramm im Prinzip kaum noch Auffälligkeiten gefunden haben. Das ist auch ein Grund, warum zum Beispiel in Großbritannien dieses Projekt komplett gestoppt worden ist: weil man offensichtlich da keine Notwendigkeit mehr sieht, derartige Programme durchzuführen. Und insofern muss man sagen, dass es bei den Feldüberwachungsprogrammen eher weniger auffällige Fahrzeuge gegeben hatte als noch vor einigen Jahren.“*

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die Behörden die erzielten Messergebnisse in einem transparenten und rechtsstaatlichen Verfahren untersucht und einer Bewertung zugeführt haben. Eine Beeinflussung durch die Automobilhersteller ist nicht erfolgt. Auch wenn mittlerweile von VW Manipulationen hinsichtlich der NOx-Emissionen eingeräumt wurden, ist zu berücksichtigen, dass zum damaligen Zeitpunkt bei der Durchführung der gesetzlich vorgeschriebenen Testverfahren keine konkreten Hinweise auf Manipulationen vorlagen. Die korrekte Erweiterung der Stichproben relativierten zunächst gemessene Auffälligkeiten bei den Schadstoffemissionen.

IV. Schlussfolgerungen

Eine der wesentlichen Schlussfolgerungen, die aus der Durchführung des gemeinsamen Feldüberwachungsprojekts der Bundesanstalt für Straßenwesen und des Umweltbundesamtes gezogen wurden, ist die Initiative zur Einführung von CO_2-Messungen in die gesetzlich vorgeschriebene Feldüberwachung durch die Hersteller.

Bereits seit der Entwicklung des Konzepts der gemeinsamen Feldüberprüfung ab dem Jahr 2008 war es Konsens zwischen den fünf beteiligten Behörden und Ministerien, dass über die jeweiligen Mindestanforderungen der Richtlinie 98/69/EG und Verordnung (EG) Nr. 715/2007 hinaus eine offizielle Feldüberwachung dringend auch Messungen des CO_2-Ausstoßes und des Kraftstoffverbrauchs enthalten müsse. Daher wurde seitens der Ministerien auch im Nachgang zum gemeinsamen Feldüberprüfungsprojekt auf europäischer Ebene gefordert, für CO_2-Messungen ein Prüfprogramm aufzunehmen. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass deutsche Behörden und Ministerien in Sachen Abgasemissionen immer wieder die treibende Kraft auf europäischer Ebene waren.

Auch im Hinblick auf die Entwicklung der Testverfahren RDE und WLTP wurden die Erfahrungen, die im Rahmen der Feldüberprüfung gesammelt wurden, genutzt.

Befragt nach der Erkennbarkeit von Prüfstandserkennungen (Cycle Beating) betonten alle Zeugen, dass mit dem Design und mit den Vorgaben des europäischen Regelwerks damals eine illegale Abschalteinrichtung nicht zu finden war. Es gab damals weder die notwendigen Messverfahren noch die entsprechende Erfahrung zur Analyse im Hinblick auf die Kombination von Fahrzeugverhalten, Emissionen und Software.

Auch aus den Erfahrungen der Feldüberprüfung des Umweltbundesamtes und der Bundesanstalt für Straßenwesen hat sich somit ergeben, dass die Offenlegung der Motorsoftware in Verdachtsfällen und die Verbesserung der Prüfmechanismen für Abschalteinrichtungen zentrale Anliegen für eine künftige effektive europäische Marktüberwachung darstellen. Deutschland hat sich auf der europäischen Ebene dafür mit Nachdruck eingesetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

C. Umsetzung europäischer Regelungen in Deutschland

I. Relevante Europäische Rechtsakte

Hat Deutschland die Vorschriften der Europäischen Union für die Zulassung von Pkw und den Emissionsschutz vor Autoabgasen ausreichend umgesetzt? – Das war eine Kernfrage des Auftrags an den 5. Untersuchungsausschuss. Das Thema Umsetzung und Anwendung von Sanktionen spielte und spielt aber auch im EMIS-(„Emission Measurements in the Automotive Sector“)-Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments und in einem von der Europäischen Kommission gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren eine Rolle.

Kraftfahrzeuge sind Güter auf dem Europäischen Binnenmarkt. Die Regelungszuständigkeit für alle diesbezüglichen Fragen liegt daher weitestgehend auf der Ebene der Europäischen Union. Soweit die Europäische Union Regelungen in der Form einer Richtlinie trifft, sind diese gemäß Art. 288 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) durch die Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen, wobei ihnen die Wahl der Form und der Mittel überlassen ist. Die Richtlinie 2007/46/EG „des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. September 2007 zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge“ ist die „Rahmenrichtlinie“ für die zahlreichen Einzelrechtsakte zu den verschiedenen Aspekten der Typgenehmigung.

Macht die Europäische Union dagegen von ihrer Regelungskompetenz durch eine Verordnung Gebrauch, bedarf diese als unmittelbar geltendes Recht grundsätzlich keiner nationalen Umsetzung. Sie ist laut Art. 288 AEUV in allen Teilen verbindlich. Die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 „des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge“ ist einer der in der Richtlinie 2007/46/EG genannten Einzelrechtsakte. In dieser Verordnung fordert der Art. 13 von den Mitgliedstaaten die Schaffung von Sanktionen bei Verstößen gegen ihre Vorschriften. Die geschaffenen Sanktionen waren der Kommission bis zum 2. Januar 2009 mitzuteilen. Die Verordnung (EG) Nr. 692/2008 „der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung und Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007“ stellt die entsprechende Durchführungsverordnung der Europäischen Kommission dar und ergänzt insofern die Verordnung (EG) Nr. 715/2007.

II. Umsetzung 2009: EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV)

In Art. 46 der Rahmenrichtlinie werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Sanktionen bei Verstößen festzulegen und diese der Kommission bis zum 29. April 2009 mitzuteilen. In Deutschland wurde die Richtlinie 2007/46/EG mit der Verordnung „zur Neuordnung des Rechts der Erteilung von EG-Genehmigungen für Kraftfahrzeuge und ihre Anhänger sowie für Systeme, Bauteile und selbständige technische Einheiten für diese Fahrzeuge“ (EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung – EG-FGV) vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung umgesetzt. Sie wurde am 27. April 2009 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Die Notifizierung, also die offizielle Unterrichtung der Europäischen Kommission über den Entwurf der EG-FGV, erfolgte am 7. August 2008.

Die Tatbestände, die mit einer Sanktion belegt werden sollen, sind in der Richtlinie bestimmt und werden in der Verordnung aufgegriffen. Es gibt jedoch in der Richtlinie keine konkreten Vorgaben für die Art oder das Ausmaß der festzusetzenden Sanktionen, solange sie verhältnismäßig, abschreckend und wirksam sind. Es liegt daher im Rahmen dieser Vorgaben im Ermessen der Mitgliedstaaten, ob die Verpflichtung über das Ordnungswidrigkeitsrecht, das Verwaltungsrecht oder das Strafrecht umgesetzt wird.

Sanktionen sind alle Mittel zur Durchsetzung von Recht. Eine Strafe ist immer eine Sanktion, aber eine Sanktion erfolgt nicht notwendigerweise in der Form einer Strafe. Im Sinn der Richtlinie sind Sanktionen wirksam, wenn sie der Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts dienen und ihre Verhängung nicht praktisch unmöglich gemacht wird. Sie sind verhältnismäßig, wenn sie angemessen sind und das mildeste effektive Mittel gewählt sowie die Folgen für den Markt bei übermäßig hohen Sanktionen abgewogen werden können. Wenn Sanktionen nicht allein auf die Wiederherstellung des Rechtsfriedens gerichtet sind, sondern darüber hinausgehen, um Normadressaten von rechtswidrigem Verhalten abzuhalten, wirken sie abschreckend. Das ist nach Überzeugung des

Ausschusses beim ausbalancierten System der in Deutschland geltenden, insbesondere verwaltungsrechtlich ausgestalteten Sanktionen uneingeschränkt der Fall.

III. System der Sanktionen im deutschen Recht

Dem deutschen Recht ist die Verhängung erheblicher finanzieller Sanktionen grundsätzlich fremd. Während erhebliche finanzielle Sanktionen insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika üblich sind, reagiert das deutsche und europäische Recht anders auf Verstöße gegen gesetzliche Vorgaben. Das deutsche und europäische Recht strebt an, einen rechtskonformen Zustand herzustellen. Im US-amerikanischen Recht wird im Unterschied dazu eine hohe Sanktion als Kompensation für einen fortdauernd nicht rechtskonformen Zustand akzeptiert. Die möglichen Sanktionen in Folge von Verstößen gegen die Richtlinie 2007/46/EG und die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 gliedern sich in Bußgelder aus dem Ordnungswidrigkeitsrecht, allgemeine strafrechtliche Bestimmungen und weitere verwaltungsrechtliche Maßnahmen, die in der EG-FGV festgelegt sind.

1. Ordnungswidrigkeiten und Bußgelder

Bestimmte Verstöße wie die Veräußerung von Fahrzeugen ohne gültige Übereinstimmungsbescheinigung stellen Ordnungswidrigkeiten im Sinne des Straßenverkehrsgesetzes dar (§ 37 EG-FGV) und können mit einem Bußgeld belegt werden. Die Bußgeldtatbestände in § 37 EG-FGV beziehen sich auf das Feilbieten, die Veräußerung oder das Inverkehrbringen von Fahrzeugen, selbstständigen technischen Einheiten oder Bauteilen nach den §§ 27 und 28 EG-FGV. Fahrzeuge, selbstständige technische Einheiten oder Bauteile, die unter den Anwendungsbereich der Richtlinie 2007/46/EG (und damit auch die in Anhang IV verzeichnete Verordnung (EG) Nr. 715/2007) fallen und für die eine entsprechende Übereinstimmungsbescheinigung oder Kennzeichnung vorgeschrieben ist, dürfen danach nur feilgeboten, veräußert oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie mit der vorgeschriebenen Übereinstimmungsbescheinigung oder Kennzeichnung versehen sind. Die Bußgelder können bis zu 2000 Euro (§ 24 Abs. 1, 2 StVG i. V. m. § 37 Abs. 1 EG-FGV), im Falle des gewerbsmäßigen Feilbietens bis 5.000 Euro betragen (§ 23 Abs. 3 StVG i. V. m. § 37 Abs. 2 EG-FGV). Der Vorwurf, ein Bußgeld in Höhe von maximal 2.000 bzw. 5.000 Euro sei keine abschreckende Sanktion, übersieht nach Ansicht des Ausschusses, dass diese Bußgelder je einmal für jedes widerrechtlich in den Verkehr gebrachte oder gewerblich vertriebene Fahrzeug vorgesehen sind.

§ 130 Abs. 3 OWiG normiert die Haftung des Unternehmensinhabers für den Fall, dass er eine unternehmensbezogene bzw. betriebliche Aufsichtspflicht verletzt. Nach § 30 OWiG haftet das Unternehmen im Falle einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit unter anderem eines vertretungsberechtigten Organs oder eines Mitglieds eine solchen Organs. Danach kann eine Geldbuße nicht nur gegen natürliche Personen, sondern auch gegen das Unternehmen verhängt werden. Die Geldbuße soll zwar grundsätzlich nicht höher als zehn Millionen Euro sein (§§ 130 Abs. 3 und 30 Abs. 2 OWiG). Diese Grenze gilt aber dann nicht, wenn der wirtschaftliche Vorteil höher war, den das Unternehmen aus der Tat gezogen hat (§ 17 Abs. 4 OWiG). Der wirtschaftliche Vorteil, der dem Unternehmen aus der Tat zugeflossen ist, stellt die unterste Grenze der Geldbuße dar. Wenn gleichzeitig ein Strafverfahren anhängig ist (§ 40 OWiG), ist nicht eine Verwaltung, sondern die Staatsanwaltschaft für das Verfahren zuständig.

Das Argument, in einer schlichten Gewinnabschöpfung liege keine ausreichende Sanktion, da man die Tat so oft wiederholen könne, bis man den erlangten Vorteil behalten kann, missachtet nach Auffassung des Ausschusses, dass der Gewinnbetrag die Untergrenze – und nicht die Obergrenze! – des Bußgeldes darstellt. Andererseits muss die Verhängung der Bußgelder immer auch verhältnismäßig bleiben und wie oben beschrieben auch andere (kostenintensive) Maßnahmen in Erwägung ziehen. Aus dem Gesamtbild der finanziellen Belastung ergeben sich dann, wie der Ausschuss betont, im Einzelfall die Nachteile für den Täter.

Mit dem 6. Straßenverkehrsgesetz-Änderungsgesetz wurde 2016 die Zuständigkeit für Bußgelder bei Verstößen gegen vom Kraftfahrt-Bundesamt vollzogene Vorschriften von den vorher zuständigen Landesbehörden auf das Kraftfahrt-Bundesamt übertragen. In diesem Zusammenhang wurde beim Kraftfahrt-Bundesamt eine für Marktüberwachung und Feldüberwachungen zuständige Abteilung neu gebildet.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Strafrechtliche Bestimmungen

Einzubeziehen in das Gesamtgefüge der Sanktionen sind nach Überzeugung des Ausschusses auch die allgemeinen Normen des Strafrechts. Nach dem Straftatbestand in § 263 Abs. 1 StGB können die Verantwortlichen beim Verkauf eines Fahrzeugs mit manipulierten Abgaswerten wegen Betruges gegenüber und zulasten der Autokäufer strafbar sein. Gem. § 263 Abs. 3 StGB könnte gegen die Täter sogar eine Freiheitsstrafe von bis zu 10 Jahren verhängt werden, wenn eine „gewerbsmäßige Begehungsweise“ und ein „Vermögensverlust großen Ausmaßes“ nachgewiesen würden. Sollten Prüfergebnisse nachträglich verfälscht worden sein, so kann das auch den Straftatbestand der Urkundenfälschung nach § 267 StGB erfüllen, was eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe nach sich ziehen kann.

3. Verwaltungsrechtliche Maßnahmen

Die verwaltungsrechtlichen Maßnahmen werden in der Richtlinie 2007/46/EG im Kapitel XII mit dem Titel „Schutzklauseln“ überschrieben. Die für den Sachverhalt besonders relevanten Art. 29, 30 und 32 werden in Deutschland in den §§ 7, 25 und 26 der EG-FGV umgesetzt.

Wenn ein Fahrzeug, System, Bauteil oder eine selbstständige technische Einheit den Anforderungen der Richtlinie entspricht, aber ein erhebliches Risiko für die Sicherheit im Straßenverkehr oder die Umwelt darstellt oder die öffentliche Gesundheit ernsthaft gefährdet (Art. 29 Richtlinie 2007/46/EG), können die Mitgliedstaaten die Zulassung oder den Verkauf oder die Inbetriebnahme für höchstens sechs Monate untersagen (Art. 29 Abs. 1 Richtlinie 2007/46/EG). Sollte die Produktion nicht mit dem genehmigten Typ übereinstimmen (Art. 30 Richtlinie 2007/46/EG), so ergreift der Mitgliedstaat, der die EG-Typgenehmigung erteilt hat, die *„notwendigen Maßnahmen, einschließlich erforderlichenfalls eines Entzuges der Typgenehmigung […]“* (Art. 30 Abs. 1 Richtlinie 2007/46/EG). Sollte ein anderer Mitgliedstaat feststellen, dass die Produktion nicht mit dem genehmigten Typen übereinstimmt, so kann er den Staat, der die Typgenehmigung erteilt hat, auffordern, die Übereinstimmung sicherzustellen (Art. 30 Abs. 3 Satz 1 Richtlinie 2007/46/EG). Der betroffene Mitgliedstaat ergreift dann ebenfalls die notwendigen Maßnahmen (Art. 30 Abs. 3 Satz 2 Richtlinie 2007/46/EG).

Für EG-Typgenehmigungen, die in Deutschland erteilt wurden, wurden die Bestimmungen in Art. 30 in § 25 EG-FGV umgesetzt: Das Kraftfahrt-Bundesamt kann gemäß § 25 Abs. 1 EG-FGV *„die erforderlichen Maßnahmen“* mit einem pauschalen Verweis auf die Richtlinie anordnen, um die Übereinstimmung sicherzustellen. Konkrete Handlungsvorgaben an das Kraftfahrt-Bundesamt werden ab § 25 Abs. 2 EG-FGV genannt, in welchem die Anordnung nachträglicher Nebenbestimmungen und in Abs. 3 der Widerruf oder die Rücknahme der Genehmigung vorgesehen sind. Die Bestimmung von Art. 29 (mit der Richtlinie übereinstimmende Fahrzeuge, Systeme, Bauteile oder selbstständige technische Einheiten) wurde in § 25 Abs. 3 Nr. 2 EG-FGV umgesetzt, der dem Kraftfahrt-Bundesamt die Möglichkeit gibt, die Genehmigung zurückzunehmen oder zu widerrufen.

Wurde die Genehmigung in anderen Mitgliedstaaten erteilt, so kann das Kraftfahrt-Bundesamt nach § 26 Abs. 2-3 EG-FGV um Prüfung im jeweiligen Mitgliedstaat ersuchen (Abs. 2) oder die Veräußerung zur Verwendung im Straßenverkehr für die Dauer von höchstens sechs Monaten untersagen, wenn Fahrzeuge oder Bauteile die Sicherheit des Straßenverkehrs gefährden (Abs. 3). Die jeweiligen Zulassungsbehörden der Länder können im Fall von Abs. 3 die Zulassung im Inland untersagen (Abs. 4).

Eine besonders geregelte Rechtsfolge bei Verstößen ist der Rückruf von Fahrzeugen (Art. 32 Richtlinie 2007/46/EG) im Falle eines erheblichen Risikos für die Verkehrssicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die Umwelt. Der Hersteller muss in diesem Fall die Genehmigungsbehörde unterrichten (Art. 32 Abs. 1 Richtlinie 2007/46/EG) und Abhilfemaßnahmen vorschlagen (Art. 32 Abs. 2 Richtlinie 2007/46/EG). Sollten die Maßnahmen des Herstellers nicht ausreichen, so kann die Behörde die erforderlichen Schutzmaßnahmen bis hin zum Entzug der Genehmigung (Art. 32 Abs. 3 Satz 2 Richtlinie 2007/46/EG) ergreifen. Der Rückruf von Fahrzeugen für die bereits eine EG-Typgenehmigung bestand, wurde in § 7 Abs. 2 EG-FGV mit Verweis auf die Richtlinie umgesetzt. Der Hersteller muss geeignete Maßnahmen ergreifen, um ein Risiko für die Verkehrssicherheit, Umwelt oder öffentliche Gesundheit zu beseitigen. Ergreift der Hersteller keine wirksamen Maßnahmen, kann das Kraftfahrt-Bundesamt die EG-Typgenehmigung widerrufen oder zurücknehmen (§ 7 Abs. 2 Satz 3 EG-FGV).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Ausschuss betont, dass auch ein mit der zuständigen Behörde vereinbarter freiwilliger Rückruf eine Sanktion im Sinne der Europäischen Richtlinie ist. Der Einwand geht fehl, ein Rückruf diene allein der Wiederherstellung eines rechtmäßigen Zustandes, wohingegen eine Sanktion ein „Mehr“ sein müsse als nur der Entzug des rechtswidrig erlangten Vorteils. Ein beliebter Vergleich ist der, dass Diebesgut nicht einfach nur zurückgebracht oder ein falschparkendes Auto von der Stelle gefahren wird, und das wäre dann Strafe genug. Diese Vergleiche funktionieren aber im Fall des Rückrufs nicht. Denn dieser ist für den Hersteller mit erheblichen Kosten verknüpft. Der Ausschuss unterstreicht, dass eine Sanktion vor allem ein Mittel zur raschen Durchsetzung von Recht ist und Strafzahlungen beinhalten kann, aber nicht muss. Zudem sind die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Sanktionen in der Wahl der Mittel frei. Die Einführung von Straftatbeständen wird weder in der Rahmenrichtlinie noch in der EU-Grundverordnung gefordert.

4. Sanktionen bei Verstößen nach Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 715/2007

Für bestimmte nachfolgend aufgeführte Verstöße fordert Art. 13 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 die Einführung von Sanktionen. Da es sich bei der benannten Verordnung um einen der Rechtsakte handelt, die in Anhang IV der Richtlinie Nr. 2007/46/EG zu den Emissionen von Dieselfahrzeugen benannt sind, geschah dies in Deutschland – neben den bereits existierenden strafrechtlichen Bestimmungen – wie beschrieben über die Umsetzung dieser Rahmenrichtlinie in die EG-FGV. § 37 EG-FGV bewehrt unter anderem Verstöße gegen § 27 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 mit einem Bußgeld.

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV dürfen neue Fahrzeuge, für die eine Übereinstimmungsbescheinigung nach Anhang IX der Richtlinie 2007/46/EG vorgeschrieben ist, nur feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer gültigen Übereinstimmungsbescheinigung versehen sind. Die Übereinstimmungsbescheinigung darf vom Hersteller nur ausgestellt werden, wenn eine EG-Typgenehmigung für den Fahrzeugtyp vorliegt (§ 6 EG-FGV); zudem darf die Ausstellung im Umfang und inhaltlich nur in Übereinstimmung mit der für den Fahrzeugtyp ergangenen EG-Typgenehmigung erfolgen. Nach § 28 Abs. 1 EG-FGV darf eine solche Übereinstimmungsbescheinigung nicht von den Angaben abweichen, die von der Genehmigungsbehörde genehmigt worden sind.

Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 EG-FGV dürfen selbstständige technische Einheiten oder Bauteile, die nach Art. 19 der Richtlinie 2007/46/EG gekennzeichnet werden müssen, zur Verwendung im Straßenverkehr nur feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, wenn sie den Anforderungen der in Anhang IV in Verbindung mit Art. 3 Nummer 1 der Richtlinie 2007/46/EG genannten Rechtsakte genügen und entsprechend gekennzeichnet sind.

Daraus folgen für die in Art. 13 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 aufgeführten Tatbestände diese Sanktionen:

a. Die Abgabe falscher Erklärungen während der Genehmigungsverfahren oder Verfahren, die zu einem Rückruf führen, ist als Verstoß gegen § 27 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 EG-FGV mit einem Bußgeld nach § 37 EG-FGV bewehrt.

b. Die Verfälschung von Prüfergebnissen für die Typgenehmigung oder die Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge sorgt dafür, dass die Prüfungsergebnisse von den genehmigten Angaben abweichen, was als Verstoß gegen § 27 Abs. 1 Satz 1 mit einem Bußgeld nach § 37 EG-FGV bewehrt ist.

c. Die Vorenthaltung von Daten oder technischen Spezifikationen, die zu einem Rückruf oder einem Entzug der Typgenehmigung führen könnten, haben ebenfalls eine fehlerhafte Übereinstimmungsbescheinigung zur Folge, also einen Verstoß gegen § 27 Abs. 1 Satz 1 EG-FGV, nach § 37 ein Bußgeldtatbestand.

d. Die Verwendung von Abschalteinrichtungen, die nicht von der EG-Typgenehmigung umfasst ist, sorgt für eine Abweichung von den genehmigten Angaben, sodass die Übereinstimmungsbescheinigungen des Herstellers ungültig sind und auch in diesem Fall der Bußgeldtatbestand greift. Ebenso muss nach § 27 Abs. 2 Satz 1 EG-FGV ein Bauteil den Anforderungen der in dem Anhang IV der Richtlinie 2007/46/EG genannten Rechtsakte entsprechen. Ein Verstoß stellt ebenfalls einen Bußgeldtatbestand nach § 37 EG-FGV dar.

e. Weigert sich ein Hersteller, den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen zu gewährleisten, so kommt als Sanktion die Anwendung der allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts in Betracht.

Verstöße gegen die Tatbestände a bis d können nach § 25 Abs. 2 EG-FGV zudem eine durch das Kraftfahrt-Bundesamt angeordnete Umrüstung oder nach § 25 Abs. 3 EG-FGV den teilweise oder gänzlichen Widerruf oder die Rücknahme der bereits erteilten Typgenehmigung nach sich ziehen.

Der Ausschuss hat nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme keinen Grund zu der Feststellung, dass in Deutschland entgegen europäischem Recht alle abschreckenden Sanktionen fehlen würden. Der Vorwurf des Staatsversagens kann und muss mit Nachdruck zurückgewiesen werden. Dem Bundesverkehrsministerium ist kein Vorwurf zu machen, wenn es betont, dass im Fall von VW entsprechend dem das Verwaltungsrecht und das Ordnungswidrigkeitenrecht beherrschenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit diejenigen Maßnahmen ergriffen wurden, die auf die Beseitigung des rechtswidrigen Zustandes gerichtet sind. VW wurde aufgegeben, auf seine Kosten die Fahrzeuge in einen rechtskonformen Zustand zu überführen. Dies war im Sinne des Kunden die zielführendere Lösung. Ein Bußgeldverfahren war insoweit entbehrlich. Der Ausschuss betont, das sei nicht so zu verstehen, dass Strafen für unnötig gehalten werden. Für Strafverfahren ist im Rechtsstaat die Justiz zuständig. Diese ist tätig geworden und führt ihre Verfahren unabhängig, ein Bußgeldverfahren gehört dazu. Daraus den Vorwurf der Kumpanei mit einem Konzern zu konstruieren, hält der Ausschuss für absurd.

IV. Laufendes Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Deutschland

Zu der Umsetzung der Sanktionen, die in Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und in Art. 46 der Richtlinie 2007/46/EG gefordert werden, läuft derzeit ein Vertragsverletzungsverfahren (VVV) der Europäischen Kommission gegen Deutschland. Im Pilotverfahren 8380/16 vom 29. Februar 2016 ging es ursprünglich um zwei Vorwürfe der Kommission: (1) Ob Sanktionen eingeführt, und (2), wie diese umgesetzt wurden.

Der Vorwurf, die Bundesrepublik habe die vom europäischen Recht geforderten Sanktionen national nicht geregelt, ist nach den Feststellungen des Ausschusses auch deshalb falsch, weil er von der Europäischen Kommission zurückgenommen worden ist. Die Bundesregierung äußerte sich zu der Frage der Umsetzung von Sanktionen nach Art. 46 der Richtlinie 2007/46/EG bereits im Vertragsverletzungsverfahren zu Kältemitteln. Die Europäische Kommission erhielt am 7. August 2008 den Wortlaut des Entwurfs der EG-FGV, mit der die Rahmenrichtlinie in das nationale Recht umgesetzt werden sollte. Dieses Dokument hat die Notifizierungsnummer 2008/341/D. Die Umsetzung der Rahmenrichtlinie wurde anschließend ebenfalls ordnungsgemäß notifiziert (Notifizierungsnummer MNE(2009)51863). In § 37 EG-FGV seien alle geforderten spezifischen Sanktionen nach Art. 46 der Rahmenrichtlinie geregelt. Allgemein geregelte Sanktionen, wie z. B. die Bewehrung der Vorlage gefälschter Prüfergebnisse oder technischer Spezifikationen oder sonstiger unrichtiger oder unvollständiger Erklärungen, seien durch die Regelungen des allgemeinen Strafrechts (z. B. Betrug, Urkundenfälschung) und des Nebenstrafrechts nach dem Straßenverkehrsgesetz abgedeckt. Diese Argumentation wurde im Pilotverfahren 8380/16 im Mai 2016 erneut vorgetragen. Die Kommission hat daraufhin den Vorwurf, Deutschland habe kein Sanktionssystem eingerichtet, nicht mehr weiterverfolgt.

Das jetzige Vertragsverletzungsverfahren 2016/2180, mit dem das EU-Pilotverfahren weitergeführt wird, betrifft nunmehr ausschließlich die andere im Pilotverfahren angesprochene Frage, nämlich, wie Deutschland die gemäß der Rahmenrichtlinie und der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 im deutschen Recht festgelegten Sanktionen umgesetzt hat. Konkret geht es unter anderem um den Vorwurf, die Umsetzung von Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 seitens der deutschen Behörden hinsichtlich der Verwendung von Abschalteinrichtungen durch den Hersteller der Volkswagengruppe weise nicht die nach europäischem Recht erforderliche praktische Wirksamkeit auf. Das Vertragsverletzungsverfahren wurde förmlich mit dem Aufforderungsschreiben vom 8. Dezember 2016 eröffnet. Derzeit bereitet die Bundesregierung die Antwort vor. Das Verfahren war im Ausschuss als nicht abgeschlossener Vorgang nicht Gegenstand der Untersuchung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

V. EMIS Untersuchungsausschuss im Europäischen Parlament

Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses im Europäischen Parlament zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (EMIS) vom 28. Februar 2017 bietet in seinen Schlussfolgerungen nach Überzeugung des Ausschusses wenig Ansatzpunkte für zielführende Lösungen.

Ausdrücklich Unterstützung verdient die Feststellung, dass es eine strukturelle Schwäche des gegenwärtigen Typgenehmigungssystems ist, dass nur die Typgenehmigungsbehörde, die eine Typgenehmigung für ein bestimmtes Fahrzeug erteilt hat, diese wirksam zurückziehen kann. Zur Abhilfe sind aber nicht Änderungen an den Zuständigkeiten der nationalen Typgenehmigungsbehörden geboten, sondern rechtsklare Vorschriften, wie beispielsweise die Konkretisierung der Ausnahmen des Verbots von Abschalteinrichtungen, die von allen Behörden der Mitgliedstaaten diskriminierungsfrei angewandt werden können.

Die Feststellung des EMIS-Ausschusses, dass Mitgliedstaaten erst nach dem VW-Skandal anfingen, europäisches Recht durchzusetzen, indem sie zusätzliche Tests im Labor und auf der Straße durchführten, geht an der geltenden Rechtslage vorbei: Tests auf der Straße sind nach europäischem Recht erst ab 2017 verpflichtend. Vorher gab es keine Rechtsgrundlage für mobile Abgasmessungen, und es konnte auch keine im nationalstaatlichen Alleingang geschaffen werden. Die Zuständigkeit liegt im Binnenmarkt auf europäischer Ebene, ein nationaler Alleingang wäre als Wettbewerbsverzerrung auch nicht im deutschen Interesse.

Wenn der EMIS kritisiert, soweit es Rückrufe oder Nachrüstungen gab, seien diese von den Automobilherstellern lediglich freiwillig als Folge des politischen Drucks durchgeführt worden, ignoriert er den verpflichtenden Rückruf von VW in Deutschland ebenso wie den Sanktionscharakter der verwaltungsrechtlichen Regelungen in Deutschland und das laufende Bußgeldverfahren der Staatsanwaltschaft Braunschweig gegen VW.

Der EMIS-Bericht behauptet, die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 sei von den Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß überwacht und durchgesetzt worden, insbesondere hinsichtlich Verstößen gegen Art. 5 Abs. 1, wonach die Hersteller Fahrzeuge so konstruieren müssen, dass sie unter normalen Betriebsbedingungen dieser Verordnung entsprechen. Immerhin heißt es in den Schlussfolgerungen auch, dass das Parlament „normale Nutzungsbedingungen“ nicht auf die engen Bedingungen bei Laborprüfungen beschränken wollte. Dies ist der einzige Hinweis auf die Unklarheit der europäischen Regelungen im Bericht. Es ist allerdings beachtlich, dass an keiner Stelle hinterfragt wird, ob beispielsweise die Ausnahmeregelungen in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung eindeutig genug sind. Nach Überzeugung dieses Ausschusses sind sie dies nicht.

Auch sonst hält sich der EMIS-Ausschuss mit Kritik an der Europäischen Kommission auffällig zurück. Sie wird nicht in ihrer Eigenschaft als Initiativ-Gesetzgeberin gerügt. In den Schlussfolgerungen heißt es, die Europäische Kommission habe nicht genügend Informationen und von den zuständigen nationalen Typgenehmigungsbehörden keine weiteren Untersuchungs- und Korrekturmaßnahmen erbeten. Sie habe außerdem nicht die Initiative ergriffen, ein koordiniertes und obligatorisches Rückrufprogramm auf europäischer Ebene für Fahrzeuge des VW-Konzerns mit illegaler Software voranzutreiben. Diese Kritik geht wiederrum an der Sachlage vorbei, zunächst sicher festzustellen, ob Gesetzesverstöße vorliegen, bevor Sanktionen gefordert oder verhängt werden.

Zudem habe die Kommission sehr lange darauf gewartet, Vertragsverletzungsverfahren gegen diejenigen Mitgliedstaaten einzuleiten, die keine wirksame Marktüberwachung für Schadstoffemissionen von Fahrzeugen und nationalen Sanktionssysteme für Verstöße gegen Europarecht eingeführt haben. Dies ist insofern beachtlich, als ein solches Marktüberwachungssystem auch noch nicht europarechtlich verpflichtend war und ist, sondern erst eingeführt werden muss. Dem Ausschuss ist insoweit zuzustimmen, dass die Europäische Kommission, sollte sie einen Missstand empfinden, diese Ansicht schon viel eher hätte zum Ausdruck bringen müssen. Wäre die Europäische Kommission in diesem Sinn früher tätig geworden, hätte sich nach Überzeugung des Ausschusses schon früh herausgestellt, dass Deutschland alle Verpflichtungen aus den einschlägigen europäischen Regelungen erfüllt und insbesondere für wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen gesorgt hat.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

D. Prüftätigkeit des Kraftfahrt-Bundesamtes

I. Typgenehmigungsverfahren

1. Zuständigkeit und Verfahren

Neue Automodelle oder neue Bauteile von Autos dürfen in Europa ohne EG-Typgenehmigung nicht verkauft werden. Die EG-Typgenehmigung bescheinigt, dass ein Typ eines Fahrzeugs, eines Systems, eines Bauteils oder einer selbstständigen technischen Einheit den einschlägigen Verwaltungsvorschriften und technischen Anforderungen entspricht. Sie ist Voraussetzung für die Zulassung der Fahrzeuge zum Straßenverkehr und soll gewährleisten, dass ausschließlich verkehrssichere und umweltschonende Technik eingesetzt wird. Typgenehmigungen ermöglichen den Herstellern mit ihren Produkten den Marktzugang in Deutschland, im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und in weiteren Staaten. Gemäß Art. 4 der Richtlinie 2007/46/EG haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Hersteller, die eine Genehmigung beantragen, ihre Pflichten gemäß dieser Richtlinie erfüllen und Genehmigungen nur erteilt werden, wenn die nach dieser Richtlinie für den Genehmigungsgegenstand zu erfüllenden Vorgaben eingehalten werden. Die EG-Typgenehmigungen sind in Deutschland beim Kraftfahrt-Bundesamt zu beantragen.

Die Verantwortlichkeit *„für alle Belange des Genehmigungsverfahrens und für die Sicherstellung der Übereinstimmung der Produktion“* liegt indes entsprechend Art. 5 der Richtlinie 2007/46/EG beim jeweiligen Fahrzeughersteller. Demnach hat der Hersteller den Nachweis zu führen, dass die technischen Anforderungen im Typgenehmigungsverfahren erfüllt werden. Zur Durchführung der für die EG-Typgenehmigung erforderlichen Prüfungen sind die Technischen Dienste als herstellerunabhängige Prüfinstanz benannt. Entsprechend dem Wortlaut des Art. 11 der Richtlinie 2007/46/EG ist *„die Einhaltung der technischen Vorschriften der Richtlinie und der in Anhang IV aufgeführten Rechtsakte durch geeignete Prüfungen nachzuweisen, die von den benannten Technischen Diensten durchgeführt werden“*. Dies schließt zwar nicht aus, dass die Typgenehmigungsbehörde die Prüfungen selbst durchführt, allerdings bestätigt bereits die Legaldefinition des Technischen Dienstes und seiner Aufgaben in Art. 3 Nr. 31 der Richtlinie 2007/46/EG, dass die Prüfung durch einen Technischen Dienst die Regel ist und die Prüfung durch die Typgenehmigungsbehörde die Ausnahme.

Nach den Vorgaben der Richtlinie 2007/46/EG verteilen sich die Kernaufgaben und Rollen im Prozess einer EG-Fahrzeugtypgenehmigung also wie folgt: Der Hersteller stellt die Antragsunterlagen zusammen, die insbesondere eine detaillierte Beschreibung des Genehmigungsobjektes entsprechend den jeweiligen EG-Typgenehmigungsbögen umfassen, und wählt einen vom Kraftfahrt-Bundesamt anerkannten Technischen Dienst aus. Auf der Grundlage der Herstellerangaben und in der Regel im Beisein des Herstellers prüft der Technische Dienst zum einen die technischen Anforderungen, insbesondere die Übereinstimmung des Fahrzeugs mit den maßgeblichen Angaben in den Beschreibungsunterlagen. Zum anderen werden die Einhaltung der gesetzlichen Emissionsgrenzwerte und die emissionsmindernden Einrichtungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 715/2007 i. V. m. Verordnung (EG) Nr. 692/2008 kontrolliert. Diese „Emissionskontrolle“ ist zwar Teil der Typgenehmigung, kann jedoch auch separat geprüft und beschieden werden. Ist bereits eine Emissionstypgenehmigung von einer anderen Typgenehmigungsbehörde ausgestellt, ist diese uneingeschränkt anzuerkennen. Nach positiver Prüfung der Antragsunterlagen des Fahrzeugherstellers sowie des Prüfberichts des Technischen Dienstes erteilt das Kraftfahrt-Bundesamt abschließend die EG-Fahrzeugtypgenehmigung und bestätigt damit, dass die gesetzlichen Sicherheits- und Umweltstandards erfüllt sind. Die Europäischen Normen geben den Herstellern eine starke Stellung im Genehmigungsverfahren. Die Beweisaufnahme des Ausschusses hat keinen Hinweis auf eine darüber hinausgehende Beeinflussung der Typgenehmigungsverfahren durch die Hersteller erbracht.

Insgesamt kommt sowohl den Herstellern als auch den Technischen Diensten eine zentrale Bedeutung im Genehmigungsprozess zu. Daher wird die Qualifikation und ihr Qualitätsmanagement nicht nur im Rahmen einer „Anfangsbewertung“ von Hersteller und Technischem Dienst durch das Kraftfahrt-Bundesamt überprüft, sondern auch fortlaufend einer geeigneten Nachkontrolle unterzogen. Bei erstmaliger Antragstellung überprüft das Kraftfahrt-Bundesamt bzw. der beauftragte Technische Dienst gemäß Anhang X der Richtlinie 2007/46/EG, ob die vom Hersteller installierten Verfahren und getroffenen Maßnahmen auch nach Erteilung der Typgenehmigung eine genehmigungskonforme Produktion erwarten lassen. Die Benennung bzw. Anerkennung der Technischen Dienste durch das Kraftfahrt-Bundesamt erfolgt entsprechend dem in Art. 41 der Richtlinie 2007/46 EU-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einheitlich vorgegebenen Akkreditierungs- oder Zertifizierungsverfahren. Über regelmäßige Ringvergleiche zwischen den Technischen Diensten überprüft das Kraftfahrt-Bundesamt zudem kontinuierlich die Vergleichbarkeit der Güte der Prüfergebnisse sowie die Einhaltung der Typgenehmigungsanforderungen.

2. Typgenehmigungsprüfungen: pflichtgemäß und rechtskonform

Der Ausschuss hat keinen Pflichtverstoß des Kraftfahrt-Bundesamtes bei den Typgenehmigungsprüfungen festgestellt, insbesondere auch nicht bei der Typgenehmigung der VW-Modelle, in deren Motor VW laut eigenem Eingeständnis eine Abschalteinrichtung für das Emissionsminderungssystem eingebaut hat.

Es stand und steht außer Frage, dass Abschalteinrichtungen verboten sind, die das Abgasminderungssystem auch dann abschalten, wenn keine Erforderlichkeit besteht, den Motor vor Beschädigung oder Unfall bzw. Störfall zu schützen oder den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten. Entsprechend dem Rechtscharakter der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 entfaltet das Verbot unmittelbare Rechtswirkung ohne nationalen Umsetzungsakt. Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten gehalten, bei der Erteilung der Typgenehmigung zu überwachen, ob neben den in der Richtlinie 2007/46/EG normierten Vorschriften auch die, in Art 5. Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 715/2007/EG enthaltenen, Vorgaben über das Verbot von Abschalteinrichtungen beachtet worden sind. Inwiefern dieses Verbot vom Kraftfahrt-Bundesamt im Rahmen der Typgenehmigung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen durchgesetzt werden konnte, es hierzu eine Verpflichtung gab oder eine Erkennung von Abschalteinrichtungen überhaupt möglich war, stand im Zentrum der Aufklärung des Ausschusses.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme lieferten die Ergebnisse der einzelnen Typgenehmigungsprüfungen für das Kraftfahrt-Bundesamt und den beauftragten Technischen Dienst TÜV Nord vor dem 19. September 2015 weder einen Hinweis noch einen konkreten Anlass, nach einer Abschalteinrichtung zu suchen. Das Verfahren zur Prüfung der Einhaltung der Euro-5- und Euro-6-Grenzwerte ist in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 692/2008 i. V. m. der UNECE-Regelung Nr. 83 für alle Mitgliedstaaten des europäischen Binnenmarktes einheitlich normiert. Hier ist geregelt, dass die Prüfung nach dem Typ 1 zu erfolgen hat, dessen Prüfbedingungen dem Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) entsprechen. Die Prüfung wird auf dem Abgasrollenprüfstand unter reproduzierbaren Umgebungsbedingungen nach einem festgelegten Geschwindigkeit-Zeit-Profil im Labor durchgeführt. Gemäß Art. 3 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hat der Hersteller zu gewährleisten, *„dass die bei der Emissionsprüfung ermittelten Werte unter den in dieser Verordnung angegebenen Prüfbedingungen den geltenden Grenzwert nicht überschreiten.“*

Die Bindung der Prüfung der Einhaltung der Grenzwerte an den vorgeschriebenen Prüfzyklus stellt die Vergleichbarkeit der Messergebnisse sicher, führt jedoch bei mangelnder Realitätsnähe der Prüfbedingungen zu Abweichungen zwischen den Prüfstandmessungen und Messergebnissen außerhalb des Prüfzyklus und im Realbetrieb. Angesichts des rasanten technischen Fortschritts und veränderten Fahrverhaltens bildete der Anfang der 90er Jahre von der UNECE und der Europäischen Kommission entwickelte NEFZ den realen Fahrbetrieb immer weniger repräsentativ ab. Die Diskrepanz zwischen den bei der Typgenehmigung ermittelten Messwerten und den realen Abgasemissionen und Kraftstoffverbräuchen war dem Kraftfahrt-Bundesamt wie auch allen anderen Experten bereits seit langem bekannt. Selbst auffällig hohe Messwertabweichungen um das siebenfache ließen jedoch keinen Rückschluss auf eine Manipulation der Abgasregulierung zur Einhaltung der Grenzwerte im Rahmen der Emissionsprüfung zu.

Diese Abweichungen wurden vor September 2015 einhellig von allen Zeugen und Sachverständigen auf die vielfältigen Schwächen des gesetzlich vorgeschriebenen NEFZ Typ 1 zurückgeführt. Die angehörten Fachexperten der Verkehrs- und Umweltressorts wie auch die Sachverständigen waren sich einig, dass es in der Natur der Sache lag, dass der NEFZ das reale Fahrgeschehen nicht abbildet, da die Fahrzeuge „*besonders konditioniert*“ werden, „*mit relativ geringer Last und geringer Geschwindigkeit gefahren*“ wird und zahlreiche Randbedingungen unberücksichtigt bleiben. Zudem stellt der NEFZ das Abbild eines längt veralteten technischen Standards von vor 15 Jahren dar. Da der NEFZ nach Einschätzung eines zuständigen Experten im Bundesverkehrsministerium „*wie mit dem Lineal gezogen ist*“, war es den Herstellern mit überschaubarem Aufwand möglich, die Fahrzeuge entsprechend dem Zyklus zu optimieren. Eine Abstimmung, die nach Zeugenaussage „*im Prinzip auch in der Natur der Genehmigung steckt*“. Es sei gängige Praxis, dass die Hersteller bereits in der Entwicklung der Abgasminderungstechnik die Rahmenbedingungen des Testzyklus zu Grunde legen und hierauf abstimmen. Das ist – wie die Beweisaufnahme bestätigt hat – auch nicht verboten. Der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger* fasste treffend zusammen, dass sich die Experten eigentlich sicher waren, dass der NEFZ

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

so schlecht sei, dass man nicht zusätzlich noch abschalten müsse. Aufgrund dieser allgemein verfestigten Erklärung in den Expertenkreisen fehlte es auch den aus dem Kraftfahrt-Bundesamt gehörten Zeugen an der grundsätzlichen Vorstellungskraft, darüber hinausgehende Manipulationen zu vermuten.

Jedoch blieb man angesichts der bekannten Abweichungen nicht untätig. Der Handlungsbedarf, ein neues Prüfverfahren zu entwickeln, mit dem sichergestellt wird, dass die Emissionsgrenzwerte im praktischen Fahrbetrieb gemäß den Vorgaben in Art. 14 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 eingehalten werden, wurde auf der allein einschlägigen europäischen Ebene frühzeitig erkannt und aufgegriffen. Bereits in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 im Erwägungsgrund 15 wurde vorausschauend festgehalten, dass eine Anpassung des Prüfzyklus aufgrund von Änderungen der Fahrzeugeigenschaften und des Fahrerverhaltens erforderlich werden kann, um zu gewährleisten, dass die bei der Typgenehmigungsprüfung gemessenen Emissionen denen im praktischen Fahrbetrieb entsprechen. Nach Abschluss eines umfassenden Messprogramms des Joint Research Center (JRC) zur Erforschung der Emissionen von Euro-3- bis Euro-5-Dieselfahrzeugen im realen Fahrbetrieb, hat die Europäische Kommission im Jahr 2011 die Arbeitsgruppe (RDE-LDV) eingerichtet, um ein neues Messverfahren speziell für die NOx-Emissionen zu entwickeln. Aufgebaut wurde hier auf die WLTP, einer weltweit harmonisierten Testprozedur zur realitätsnäheren Ermittlung der Schadstoff- und CO_2-Emissionen. Deutschland hat sowohl die Entwicklung der WLTP wie auch der RDE-Vorschriften maßgeblich in den hierzu eingesetzten Arbeitsgruppen und Gremien unterstützt. Für das Kraftfahrt-Bundesamt, das Bundesverkehrsministerium und den prüfenden Technischen Dienst bestand auch angesichts dieser Bemühungen um die Entwicklung eines neuen realitätsnäheren Prüfzyklus kein Anlass, keine Aufklärungspflicht und noch nicht einmal eine rechtskonforme Aufklärungsmöglichkeit, nach weiteren Erklärungsansätzen für die Diskrepanz der Messwerte im Labor- und Realbetrieb zu suchen.

Das Kraftfahrt-Bundesamt und der Technische Dienst TÜV Nord konnten auch nicht aus dem bloßen Vorhandensein einer Zykluserkennung auf eine illegale Abschalteinrichtung schließen. Diese Frage stellte sich, da die von VW eingesetzte Abschaltautomatik auf der Erkennung des Prüfzyklus basiert. Alle angehörten Experten haben dem Ausschuss aber bestätigt, dass angesichts der Vielfältigkeit und des stetig steigenden Umfangs der Fahrzeugsensorik eine Erkennung des Prüfstandes technisch unvermeidlich ist, da die Prüfstandbedingungen eine deutliche Veränderung gegenüber dem üblichen Betriebsablauf des Fahrzeugs darstellen. Entweder erkennt das Fahrzeug bereits selbstständig, dass es sich auf dem Prüfstand befindet oder es wird über eine zusätzliche Information in diesen Zustand versetzt. Der Verzicht auf eine Zykluserkennung würde sogar zu massiven Problemen führen. Daher ist es aus Sicht des zuständigen Experten des Bundesumweltministeriums *„klar“* und *„aus technischen Gründen sogar zwingend“*, dass Fahrzeuge mit einer Software ausgestattet sind, die den Rollenprüfstand und damit auch eine Emissionsmessung erkennt. Angesichts der technischen Notwendigkeit ist die reine Zykluserkennung legal und liefert keine Anhaltspunkte für ein unzulässiges Verhalten.

Es gab für das Kraftfahrt-Bundesamt in keinem Typgenehmigungsverfahren einen Hinweis darauf, dass eine Abschalteinrichtung vorhanden sein könnte. Die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte im NEFZ Typ 1 ist Voraussetzung für eine Typgenehmigung. Die mit dem Antrag vom jeweiligen Hersteller beim Kraftfahrt-Bundesamt vorgelegten Prüfberichte wiesen hierzu keine Auffälligkeiten aus. Zudem hat der TÜV Nord bestätigt, dass im Rahmen der Typgenehmigungsprüfungen keine auffälligen Grenzwertüberschreitungen festgestellt wurden. Dies gilt auch für die mit einer unzulässigen Abschalteinrichtung ausgestatteten Fahrzeuge des VW-Konzerns. Weder die Prüfergebnisse der Emissionstypgenehmigungen der VW-Modelle, die seinerzeit durch das Kraftfahrt-Bundesamt erteilt wurden, noch die Messergebnisse der VW-Konzernmarken Skoda und Seat, deren Genehmigung in der Hand der spanischen bzw. italienischen Typgenehmigungsbehörde lagen, lieferten Anhaltspunkte für Manipulationen. Auch in der Felduntersuchung aus dem Jahr 2010/2011 wurden alle Messungen im NEFZ mit positivem Ergebnis abgeschlossen, sodass hieraus keine Rückschlüsse für künftige Typgenehmigungen und Konformitätsprüfungen zu ziehen waren.

Das Kraftfahrt-Bundesamt und der prüfende Technische Dienst TÜV Nord unterliegen im Typgenehmigungsverfahren einer engen Bindung an die gesetzlichen Grundlagen. Aufgrund der allgemein gesicherten Kenntnis, dass die auf dem Rollenprüfstand und im Realbetrieb gemessenen Emissionen voneinander abweichen, hat sich der Ausschuss die Frage gestellt, inwieweit hierauf reagiert und vom Kraftfahrt-Bundesamt in Erwägung gezogen wurde, die Prüfungen im NEFZ um realitätsnähere Fahrprofile zu erweitern. Als Verwaltungsbehörde war das Kraftfahrt-Bundesamt aber dazu gehalten, sich auf das von den europäischen Vorschriften vorgegebene „Typprüfkorsett“ zu beschränken. Bis zum Inkrafttreten des auf europäischer Ebene am 14. Juni 2016 beschlossenen neuen Prüfverfahrens WLTP im September 2017 war und ist der NEFZ das verbindliche Prüfverfahren,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

auf das auch die geltenden Grenzwerte bezogen sind. Sowohl mit Blick auf unterschiedliche Kraftfahrzeughersteller wie auch mit Blick auf die anderen Typgenehmigungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten wären einseitige Veränderungen einer Typgenehmigungsbehörde am vorgeschriebenen Prüfverfahren nach Auffassung des Ausschusses ein keinesfalls zu tolerierender Wettbewerbsverstoß. Bundesumweltministerin *Dr. Barbara Hendricks* fasste dies im Ausschuss wie folgt zusammen: „*Wenn wir in Deutschland andere Prüfungs- und Kontrollsysteme hätten als zum Beispiel in Luxemburg, dann würden die natürlich alle wieder ihre Typgenehmigung in Luxemburg sich geben lassen und würden dem entgehen. Also, das müssen wir schon auf der europäischen Ebene regeln*.“

Der Ausschuss hat bestätigt, dass die Suche nach Abschalteinrichtungen erst mit dem Aufkommen des Verdachtes zum einen überhaupt realistisch war und zum anderen rechtlich geboten gewesen ist. Fachexperten als auch die Automobilhersteller haben im Ausschuss deutlich veranschaulicht, wie anspruchsvoll und zeitintensiv es ist, aufgrund der mit dem technischen Fortschritt kontinuierlich steigenden Komplexität der Motorsteuerungssoftware, Abschalteinrichtungen unbeschadet ihrer Zulässigkeit oder Unzulässigkeit ohne Anhaltspunkte überhaupt zu finden. Zwar hat der Hersteller dem Kraftfahrt-Bundesamt bzw. dem Technischen Dienst mit dem Antrag auf die Typgenehmigung auch eine Beschreibung der Abgasreinigung zu liefern. Der Quellcode der Motorsteuerungssoftware sowie die Emissionsminderungsstrategie war mit Blick auf den erforderlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in der als Anlage der Richtlinie 2007/46/EG inhaltlich standardisierten Beschreibungsmappe jedoch zu keinem Zeitpunkt genannt und damit vom Hersteller nicht offen zu legen. Zwar eröffnet die Richtlinie 2007/46/EG in Art. 7 Abs. 3 die Möglichkeit, zusätzliche Unterlagen anzufordern, setzt hierfür jedoch eine entsprechende Begründung gegenüber dem Hersteller voraus. Mangels konkreter Manipulationshinweise oder eines Verdachts – auch nicht seitens des TÜV Nord – fehlte dem Kraftfahrt-Bundesamt die entsprechend der Vorschrift notwendige Handhabe, um weitere Angaben zu fordern. Der Ausschuss hat keine Einflussnahme der Automobilhersteller auf Kraftfahrt-Bundesamt oder TÜV Nord festgestellt, um einen Einblick in die Motorsteuerungssoftware zu verhindern. Auch keine andere europäische Typgenehmigungsbehörde hat je, auch nicht aus präventiven Gesichtspunkten, eine ergänzende Offenlegung der Motorsteuerungssoftware gegenüber einem Fahrzeughersteller erwogen oder nach Abschalteinrichtungen gesucht. Erst der von VW eingeräumte Verstoß lieferte einen gefestigten Verdacht, um zur Gefahrenabwehr nach dem Amtsermittlungsgrundsatz dem Kraftfahrt-Bundesamt im Auftrag der Untersuchungskommission „Volkswagen“ ausnahmsweise tieferen Einblick in entsprechende Software zu geben. Die rechtliche Grundlage hierfür musste das Bundesverkehrsministerium per Erlass schaffen, da es außerhalb einer solchen Untersuchung aus besonderem Anlass für eine Offenlegung derart sicherheitskritischer Software einer für alle EU-Typgenehmigungsbehörden gleichermaßen verbindlichen Grundlage im europäischen Recht bedarf, welche es bis heute nicht gibt.

Damit die Mitgliedstaaten das Verbot von Abschalteinrichtungen wirkungsvoll durchsetzen können, bedarf es einer eindeutigen Rechtslage. Nach den Erkenntnissen des Ausschusses ist dies bisher nicht der Fall, sondern eine Prüfung und Korrektur der Ausgestaltung des Verbots der Abschalteinrichtungen im Europäischen Recht zwingend geboten. Jede Aktivierung, Veränderung, Verzögerung oder Deaktivierung der Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems durch ein Konstruktionsteil mit dem Ziel, die Wirkung von Emissionskontrollsystemen zu verringern, stellt gemäß Art. 5 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Art. 3 Nr. 10 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 grundsätzlich eine unzulässige Abschaltung dar. Die Notwendigkeit für eine detaillierte Befassung mit dem Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und seiner Auslegung ergab sich für die zuständigen Mitarbeiter im Kraftfahrt-Bundesamt und im Bundesverkehrsministerium erst nach dem Bekanntwerden der Vorwürfe gegen VW ab dem 19. September 2015. Im Zuge dessen wurden dann auch die Zeugen der oberen Leitungsebene über die Problematik der Abschalteinrichtungen und die aus der Ausgestaltung ihres Verbots folgenden Rechtsfragen in Kenntnis gesetzt. Dass allerdings dem Leiter des Kraftfahrt-Bundesamtes die Begrifflichkeit bis September 2015 völlig unbekannt gewesen sei, ist schwer nachvollziehbar. Das Verbot zum Einsatz von Abschalteinrichtungen existierte bereits in der Vorgängervorschrift und stellte also weder ein „Novum“ in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 dar, noch war es bis zum 19. September 2015 Gegenstand des Fachaustauschs mit den Herstellern, den Technischen Diensten oder den Genehmigungsbehörden anderer Mitgliedstaaten. Das Kraftfahrt-Bundesamt hatte keinen Anlass, sich mit der Auslegung der Vorschrift zu befassen oder diese in den europäischen Gremien anzusprechen. Erst im Rahmen der Felduntersuchung im Auftrag der Untersuchungskommission „Volkswagen“ hat das Kraftfahrt-Bundesamt erstmalig Einblick in die Funktionalität der Emissionskontrollsysteme der Fahrzeuge erhalten sowie Regelungslücken des Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 festgestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Um den Typgenehmigungsbehörden eine handhabbare Anwendung der Norm im Rahmen der Typgenehmigung zu ermöglichen, sind nach Auffassung des Ausschusses präzise und für alle Beteiligten im Genehmigungsverfahren einheitlich verständliche Regelungen unerlässlich. Der Ausschuss schließt sich der Ansicht des Sachverständigen *Professor Dr. Brenner* an, demzufolge es der Regelung des Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 sowohl an der erforderlichen Bestimmtheit wie auch an der rechtsstaatlich mindestens gebotenen Bestimmbarkeit fehle. Nach Auffassung des Ausschusses sind mindestens die Ausnahmetatbestände vom Verbot sowie die „normalen Betriebsbedingungen“ unklar und führen zu weiten Auslegungsmöglichkeiten. Im geltenden Recht begünstigen diese Auslegungsspielräume die Position der Hersteller.

Ein zentrales Problem bei der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 ist, was die normalen Betriebsbedingungen sind, unter denen die Wirksamkeit des Emissionsminderungssystems gewährleistet sein muss. Es läge nahe, dass es sich hierbei um Betriebsbedingungen handelt, wie sie in Europa, dem rechtlichen Bezugsrahmen der Bestimmung, anzutreffen sind. In den Prüfvorgaben spiegelt sich das aber nicht wieder. Nach Aussage der Zeugen aus dem Kraftfahrt-Bundesamt und dem Bundesverkehrsministerium besteht in diesem Punkt eine erhebliche Rechtsunsicherheit, die sich nur durch klare Vorgaben zu Fahrstrecke, Fahrweise und Umgebungsbedingungen ausräumen ließe. Die von der Europäischen Kommission nach dem 19. September 2015 verlautbarte Position, die Gesetzgebung sei eindeutig und klar, wird lediglich von einer Minderheit unter den Mitgliedstaaten geteilt. Eine derart strenge Auslegung sei in der Vergangenheit nie in den Sitzungen der EU-Gremien zur Sprache gekommen, so der Leiter des Grundsatzreferats Kraftfahrzeugtechnik des Kraftfahrt-Bundesamtes.

Einvernehmen herrscht darüber, dass Abschalteinrichtungen nur in bestimmten und eng begrenzten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen dürfen, um dem zentralen Ziel der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, die Luftqualität durch Senkung der Abgasemissionen zu verbessern, Rechnung zu tragen. Doch in der Definition der in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 genannten Ausnahmen zeigt sich eine weitere Unschärfe der europäischen Vorschrift. Insbesondere dem Ausnahmetatbestand des Motorschutzes mangelt es für einen Eingriff gegenüber dem Hersteller an hinreichender Konkretisierung: Statt den Schutz des Motors vor einem Schaden zu verlangen, beschränkt sich die Ausnahmevorschrift auf einen weitaus weniger gravierenden Schutz vor einer Beschädigung. Konsequenz der Regelungsunschärfe ist, dass unter Berufung auf den Motorschutz die Verwendung von Abschalteinrichtungen letztlich stets dann gerechtfertigt werden kann, wenn von Seiten des Fahrzeugherstellers nachvollziehbar dargestellt wird, dass ohne die Verwendung einer solchen Einrichtung dem Motor irgendeine Beschädigung droht, sei diese auch noch so klein. Demnach kann ein alter Motor deutlich früher als beispielsweise ein leistungsfähiger neuer Motor den Ausnahmetatbestand erfüllen oder mit den Worten des Bundesverkehrsministers „der schlechteste Ingenieur für sich die meisten Ausnahmen in Anspruch nehmen“. Aufgrund der Komplexität der Motorsteuerung ist ein Ausschlussverfahren im Checklistenprinzip nicht möglich. Zur Bewertung der Zulässigkeit ist in jedem Einzelfall die Offenlegung der Emissionsminderungsstrategie und Prüfung erforderlich. Doch weder die Darlegung der Begründung der Ausnahmetatbestände durch den Hersteller noch ein entsprechendes Prüfverfahren sind bisher in den europäischen Vorschriften spezifiziert.

Das Kraftfahrt-Bundesamt und der beauftragte Technische Dienst haben im Rahmen der geltenden Vorschriften geprüft, um im Ergebnis einen Verwaltungsakt zu erlassen, der auch rechtlich Bestand hat und sämtlichen rechtlichen Anforderungen entspricht. Mängel einer rechtskonformen Prüfung in Folge defizitärer Prüfprozeduren oder Regelungen können nach Auffassung des Ausschusses nicht zu Lasten der prüfenden Stellen gehen, sondern erfordern eine Korrektur der europäischen Rechtslage. Ein erster Schritt dieser notwendigen Überarbeitung der Rechtslage ist mit dem Wechsel des vorgeschriebenen Prüfverfahrens von NEFZ auf die WLTP sowie den Abschlüssen des ersten und zweiten RDE-Pakets bereits erfolgt.

II. Prüfungen des Kraftfahrt-Bundesamtes nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 i. V. m. Verordnung (EG) Nr. 692/2008 (CoP- und ISC- Prüfungen)

1. Zuständigkeit und Verfahren

Die gesamtverantwortliche Rolle der Hersteller im Genehmigungsprozess setzt sich nach geltender Rechtslage auch in der sich anschließenden Qualitätssicherung und -kontrolle fort. Gemäß Art. 5 der Richtlinie 2007/46/EG haben die Hersteller nach Erteilung der Typgenehmigung die Übereinstimmung der Produktion zu gewährleisten, indem jedes hergestellte Fahrzeug, System und Bauteil sowie jede hergestellte selbstständige technische

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einheit in der Serie dem genehmigten Typ entspricht. Zudem ist sicherzustellen, dass die Auspuff- und Verdunstungsemissionen während der gesamten normalen Lebensdauer eines Fahrzeuges bei normalen Nutzungsbedingungen entsprechend den rechtlichen Vorgaben wirkungsvoll begrenzt werden.

Der Hersteller installiert hierzu ein Qualitätssicherungssystem im Rahmen seiner Fertigungs- und Prüfverfahren (-prozesse) und führt eigenverantwortlich Überprüfungen der Übereinstimmung der Produktion und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge entsprechend den Vorgaben in der Richtlinie 2007/46/EG und Verordnung (EG) Nr. 715/2007 durch. Einerseits sind Neufahrzeuge vom Band auf die Erfüllung der Typgenehmigungsvorschriften sowie auf Einhaltung der Emissionsgrenzwerte zu kontrollieren. Ergänzend ist die Emissionsprüfung auch für gebrauchte Fahrzeuge im Rahmen von In-Service-Conformity-Prüfungen (ISC) kontinuierlich, spätestens alle 18 Monate, durchzuführen. Hierbei kontrolliert der Hersteller die Übereinstimmung „im Feld“ über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren oder 100.000 km sowie die Dauerhaltbarkeit emissionsmindernder Einrichtungen über eine Laufleistung von 160.000 km. Die Prüfungen werden in der Regel in den Fertigungsstätten der Automobilhersteller durchgeführt. Die Ergebnisse sind vom Hersteller als Prüfnachweis zu dokumentieren.

Das Kraftfahrt-Bundesamt prüft fortlaufend im Rahmen von Konformitätsprüfungen (CoP-P-Prüfungen), ob und wie die Fahrzeughersteller ihrer gesetzlichen Selbstverpflichtung nachkommen. Hierbei setzt das Kraftfahrt-Bundesamt grundsätzlich auf der Prüfdokumentation des Herstellers auf. Sofern sich die Informationen oder die Übereinstimmung als unzureichend herausstellen, erfolgt eine Kontrolle des Qualitätsmanagements beim Hersteller (CoP-Q) sowie ggf. ergänzende produktbezogene Überprüfungen. Bei Auffälligkeiten der Prüfungen von in Verkehr befindlichen Fahrzeugen muss dies entsprechend zu Konsequenzen in der Produktion führen. Die Überprüfung der Herstellerdokumentationen ist in der Regel im jährlichen Rhythmus erfolgt. Dies umfasst auch stichprobenartige Messungen vor Ort.

2. Konformitätsprüfungen: pflichtgemäß und rechtskonform

Aufgrund von rund 20.000 Typgenehmigungen im Jahr ist das Kraftfahrt-Bundesamt aus Kapazitätsgründen gehalten, bei der Entscheidung über die Produktauswahl Schwerpunkte zu setzen. Im Fokus steht hierbei die Bedeutung bezüglich Verkehrssicherheit und Umweltbelastung. Hiervon unberührt erfolgen jedoch bei Hinweisen auf Zweifel an der Produktkonformität durch Dritte oder aus dem Typgenehmigungs-, Produktüberwachungs- oder dem Produktsicherheitsbereich des Kraftfahrt-Bundesamtes zusätzliche Anlassuntersuchungen. Doch weder die Ergebnisse der Konformitätsprüfungen selbst noch Hinweise Dritter haben vor September 2015 einen begründeten Verdacht auf den Einsatz von unzulässigen Abschalteinrichtungen geliefert. Dem Kontrollziel entsprechend, ist das Verfahren zur Überprüfung der Übereinstimmung der Produktion und der Übereinstimmung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge identisch mit dem der Typgenehmigung. Zur Emissionsprüfung findet demnach auch hier der NEFZ Typ 1 uneingeschränkt Anwendung, der die in der Realität auftretenden Fahrzustände nur unzureichend abdeckt und keinen Manipulationshinweis liefern konnte. Wie bei der Typgenehmigung fehlte auch hier die rechtliche Grundlage und Testprozedur, vom NEFZ abweichende, ergänzende Prüfungen „freihändig“ vorzunehmen. Zudem sind die Konformitätsprüfungen darauf ausgerichtet, serienrelevante Fehler aufzudecken, sodass Grenzwertüberschreitungen einzelner Fahrzeuge, die durchaus immer wieder – auch bei VW-Modellen – aufgetaucht sind, zunächst unerheblich sind. Erst nach dem Abschluss des statistischen Verfahrens wird entschieden, ob das Fahrzeug einen serienrelevanten Fehler hat oder ob es sich um einen Einzelfall handelt. Wird ein systematischer Fehler festgestellt, indem entweder mehr als ein Fahrzeug aus einer Fahrzeugfamilie den Grenzwert aus dem gleichen Grund überschreitet oder die Prüfung im statistischen Verfahren als "nicht bestanden" einzustufen ist, wird in Abstimmung mit dem Kraftfahrt-Bundesamt ein Mängelbeseitigungsplan durch den Fahrzeughersteller erstellt und umgesetzt. Der Erfolg der vom Hersteller umgesetzten Maßnahmen wurde abschließend durch den Technischen Dienst überprüft. Da in der Testwiederholung die Grenzwerte eingehalten wurden, waren nach Aussage des TÜV Nord folglich auch keine weiteren Überprüfungen erforderlich. Bei schwerwiegenden Konformitätsabweichungen erfolgt eine Rückkopplung in den Bereich der Typgenehmigung, um weitere Genehmigungen zunächst zu stoppen.

Eine über die Konformitätsprüfungen hinausgehende Überwachungspflicht durch Behörden gibt es mangels entsprechender europarechtlicher Festlegungen nicht. Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 enthält zwar allgemeine Bestimmungen darüber, dass „Überwachungsprüfungen“ der Genehmigungsbehörde und der Mitgliedstaaten bei der In-Service-Conformity-Prüfung der Genehmigungsbehörde berücksichtigt werden kön-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nen. Es ist allerdings nicht geregelt, wie diese Überwachungsprüfungen der Mitgliedstaaten durchgeführt werden sollen und wer dazu berechtigt ist. Auch Rechtsfolgen sind mit Ausnahme des Gebotes zur Berücksichtigung nicht vorgesehen. Die Regelungslücke bestätigt sich auch in dem von der Europäischen Kommission am 26. Januar 2016 vorgelegten Vorschlag zur Reform des Typgenehmigungsverfahrens, der unter anderem die Etablierung eines Marktüberwachungssystems vorsieht.

In der Vergangenheit wurden sogenannte Felduntersuchungen mehrfach als Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes und der Bundesanstalt für Straßenwesen durchgeführt. Neben Deutschland haben nur drei weitere Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergleichbare Felduntersuchungen veranlasst. Die Feldüberwachungen waren darauf ausgerichtet, die Herstellerprüfungen von in Verkehr befindlichen Fahrzeugen zu verifizieren und die Emissionsfaktoren des Umweltbundesamtes fortzuschreiben, aber auch darauf, Hinweise auf einen möglichen Anpassungsbedarf der geltenden Vorschriften zu liefern. Alle Messungen der Felduntersuchungen wurden als positiv abgeschlossen und haben daher gezeigt, dass das Hersteller-Audit „in Ordnung“ ist. Änderungsbedarf wurde immer wieder in Bezug auf das aufwendige und wenig zielführende Stichprobenverfahren gemeldet und im Zuge der Überarbeitung der europäischen Vorschriften im RDE-Prozess auch aufgegriffen. Die über die Emissionsfaktoren abgebildete Abweichung der Grenzwerte im Labor- und Realbetrieb wurde auch vom Umweltbundesamt zu keinem Zeitpunkt auf den Einsatz einer unzulässigen Abschalteinrichtung zurückgeführt.

III. Festlegung der CO_2-Typprüfwerte

Die Prüfungen des Kraftfahrt-Bundesamtes im Rahmen der Typgenehmigung wie auch Konformitätsprüfungen konnten auch keinen Hinweis auf eine unzulässige Handlung bezogen auf die Abweichungen zwischen dem Kraftstoffverbrauch im Realbetrieb und den Kraftfahrzeugherstellerangaben liefern. Im Gegensatz zu den Schadstoffemissionen, wurde zur CO_2-Regulierung kein Grenzwert festgelegt, den es bei jedem Fahrzeug im Einzelnen einzuhalten gilt, sondern ein CO_2-Durchschnittswert für die durchschnittlichen CO_2-Emissionen der Neuwagenflotte eines Herstellers definiert. Die Überwachung der CO_2-Zielvorgaben erfolgt gemäß Verordnung (EG) Nr. 443/2009 durch die Mitgliedstaaten, die hierzu Monitoring-Systeme eingerichtet haben. Mit der Durchführung des Monitorings wurde das Kraftfahrt-Bundesamt vom Bundesverkehrsministerium beauftragt.

Das von Umweltverbänden behauptete Fehlen jeglicher amtlichen Kontrolle der CO_2-Werte ist falsch. Die in den Kraftfahrzeugherstellerangaben veröffentlichten CO_2-Werte werden nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 im Rahmen der Emissionsmessungen im Typgenehmigungsverfahren von den Technischen Diensten bestimmt. Grundlage bildet der NEFZ Typ 1 und die Messvorschriften der UNECE-Regelung Nr. 101. Auf Basis der hier ermittelten CO_2-Werte vollzieht sich der Monitoringprozess im Schwerpunkt über eine Plausibilitätsprüfung, Datenabgleich- und -analyse sowie die entsprechende Berichterstattung an die Europäische Kommission. Im Rahmen der In-Service-Conformity-Prüfungen werden die von den Herstellern ermittelten CO_2-Werte zudem für die im Verkehr befindlichen Fahrzeuge vom Kraftfahrt-Bundesamt mit den Typgenehmigungswerten der Neufahrzeuge abgeglichen und bewertet.

Weder die CO_2-Einzelwerte je Fahrzeug noch die Kontrolle der Konformität in Serie konnten Anhaltspunkte für Manipulationen der CO_2-Werte liefern. Nach Bestätigung des TÜV Nord sind die CO_2-Emissionsmessungen im Rahmen der Typgenehmigung streng und herstellerunabhängig entsprechend dem vorgeschriebenen gesetzlichen Fahrzyklus (NEFZ Typ 1) erfolgt. Ein unterstelltes „Herunterprüfen“ der Verbrauchswerte hat nicht stattgefunden. Dass die im NEFZ ermittelten CO_2-Werte von den im realen Fahrbetrieb auftretenden Kraftstoffverbräuchen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen abweichen, ist seit Jahren in der Öffentlichkeit bekannt. Wie auch bei den Stickoxidemissionen lässt sich die Diskrepanz auf verschiedene Ursachen zurückführen: einerseits ein unzureichender Fahrzyklus, Toleranzen sowie Flexibilitäten im Messverfahren und beim Prüffahrzeug und andererseits ein individuelles Fahrverhalten und der Zustand des Fahrzeugs im Realbetrieb. Hieraus lässt sich jedoch keinesfalls schlussfolgern, dass die im Rahmen der Typgenehmigung ermittelten Werte fehlerhaft sind. Aufgrund des einheitlichen Messverfahrens wird für die Verbraucherinnen und Verbraucher ein objektiver Vergleich des Kraftstoffverbrauchs verschiedener Fahrzeugmodelle ermöglicht.

Angesichts der frühen Entwicklung eines speziell auf die CO_2-Emissionen abgestimmten realitätsnäheren Messverfahrens im Rahmen der WLTP kann weder von einer „systematischen Verbrauchertäuschung“ noch von Untätigkeit oder Wegsehen der Politik die Rede sein. Auch die umfassenden CO_2-Messungen im Rahmen des Feldüberwachungsprojektes von Bundesumweltministerium und Bundesverkehrsministerium verfolgten das

klare Ziel, die bereits bekannten Toleranzen und Interpretationsspielräume der Messvorschriften genauer zu verifizieren und als Verbesserungsvorschläge in die Entwicklung der WLTP einfließen zu lassen. Es bestand auch von Seiten der Hersteller und ihrer Verbände ein großes Interesse an dem verbesserten Messverfahren, um unter harmonisierten und wettbewerbsneutralen Bedingungen realitätsnähere Verbrauchswerte zu ermitteln.

Positive Hinweise, dass Kraftfahrzeughersteller den Ausstoß von CO_2 und den Verbrauch der Fahrzeuge bei den Messverfahren in der Vergangenheit softwareseitig manipuliert haben, hatten weder das Kraftfahrt-Bundesamt noch der Technische Dienst. Daher fehlte es auch an dem erforderlichen Anlass, von Amts wegen eine außerordentliche Überprüfung der CO_2-Emissionen auf Basis frei definierter Prüfprozeduren durchzuführen.

IV. Fazit

Die Prüfergebnisse und Genehmigungen des Kraftfahrt-Bundesamtes werden dem Bundesverkehrsministerium in Form von Berichten auf einer „relativ hohen Abstraktionsebene“ zur Verfügung gestellt. Zweifel an den Prüfergebnissen bestanden hiernach im Bundesverkehrsministerium zu keinem Zeitpunkt.

Die Rechtsanwendung und Ergebnisverantwortung trägt entsprechend der allgemeinen Aufgaben- und Behördenverantwortung allein das Kraftfahrt-Bundesamt. Das Ministerium greift hier nur anlassbezogen ein, um über Erlasse steuernd Schwerpunkte zu setzen oder wie im Fall VW über die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben hinaus Prüfungen anzuordnen. Ein Anlass hierzu bestand vor September 2015 nicht.

Um dem Mehr-Augen-Prinzip Rechnung zu tragen und größtmögliche Unabhängigkeit in ihrer Prüffunktion zu gewährleisten, sind die Fachbereiche der Typgenehmigung und der Konformitätsprüfung im Kraftfahrt-Bundesamt organisatorisch streng getrennt. Eine gleichmäßige Rechtsanwendung wird über einen kontinuierlichen und engen Informations- und Erfahrungsaustausch innerhalb der Fachbereiche sichergestellt. In speziellen Einzelfragen der Vorschriftenanwendung und -auslegung, kann ergänzend auf die juristische Expertise aus der Rechtsabteilung zurückgegriffen werden. Insgesamt wurde das Bild einer autarken Arbeitsweise der Abteilungen im Kraftfahrt-Bundesamt gezeichnet. Im Zuge der vom Bundesverkehrsminister angestoßenen Sofortmaßnahmen zur Aufdeckung und Vermeidung von Manipulationen hat das Kraftfahrt-Bundesamt bereits eine strukturelle Änderung und Personalaufstockung erfahren.

Nach den Feststellungen des Ausschusses lagen den zuständigen Stellen konkrete Manipulationshinweise nicht vor. Der Ausschuss ist nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme von einem durchgängig gesetzeskonformen Verwaltungshandeln sowohl des Kraftfahrt-Bundesamtes als auch der Technischen Dienste überzeugt. Der Vorwurf eines „organisierten Wegschauens“ entbehrt jeder rechtlichen und tatsächlichen Grundlage.

E. Rechtsetzungsprozesse auf europäischer Ebene

Der Ausschuss unterstreicht, dass für die von seinem Kernauftrag – der Differenz zwischen den auf Prüfständen und den im Realbetrieb ermittelten Emissions- und Verbrauchswerten und deren Ursachen – angesprochenen Fragen die Regelungskompetenz fast vollständig bei der Europäischen Union liegt. Zur Klärung der Position der Bundesregierung zur Weiterentwicklung und Anpassung des europäischen Rechts bezüglich der Kraftfahrzeugemissionen und der rechtlichen Konsequenzen aus der Aufklärung des Abgasskandals bedarf es daher eines Blickes auf die EU-Rechtsetzung. Dabei ist zu differenzieren zwischen dem im Untersuchungszeitraum bereits geltenden Rechtsrahmen, den im Untersuchungszeitraum eingeführten neuen Rechtsakten auf europäischer Ebene und der zukünftigen Weiterentwicklung von europäischem Recht mit Bezug auf den Untersuchungsgegenstand.

I. Der geltende Rechtsrahmen

Die grundlegende Norm ist die Richtlinie 2007/46/EG „zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge“. Sie harmonisiert die Vorschriften für Typgenehmigungen und trägt damit zum Abbau von Handelshemmnissen im Binnenmarkt bei. Das Datum der Unterzeichnung der Richtlinie liegt am Anfang des Untersuchungszeitraums.

Eine weitere zentrale Norm ist die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 „über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge“. Sie ist ein in der Rahmenrichtlinie genannter Einzelrechtsakt, der die technischen Vorschriften für Typgenehmigungen für Kraftfahrzeuge aber auch für Ersatzteile wie emissionsmindernde Einrichtungen in den EU-Mitgliedstaaten weiter harmonisiert. Eine solche Harmonisierung fördert den freien Warenverkehr in der Gemeinschaft und dient zudem der Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus. Die rechtlich unmittelbare Geltung entfaltende Verordnung galt und gilt im Untersuchungszeitraum unverändert.

Grenzwerte für Kraftstoffverbräuche und die damit linear einhergehenden Emissionen des klimaschädlichen Kohlendioxids (CO_2) finden sich in der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 „zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen“ in der Fassung der Verordnung (EU) Nr. 333/2014. Die CO_2-Emissionen von neuen Pkw werden stufenweise begrenzt, seit dem Jahr 2015 auf 120 g/km und ab dem Jahr 2020 auf 95 g/km. Für leichte Nutzfahrzeuge liegt der CO_2-Zielwert bei 175 g/km seit dem Jahr 2017 und bei 147 g/km ab dem Jahr 2020. Hierfür gilt die Verordnung (EG) Nr. 510/2011. Diese Werte beziehen sich auf die durchschnittlichen CO_2-Emissionen der Neuwagenflotte eines Herstellers, nicht auf das einzelne Fahrzeug. Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen des CO_2-Monitorings dafür verantwortlich, Angaben über bei ihnen zugelassene Fahrzeuge zu erfassen und bis zum 28. Februar des Folgejahres an die Kommission zu übermitteln. Dies dient der Überprüfung der Hersteller, welche bei Überschreitung der CO_2-Jahresmittelwerte zu Abgabezahlungen verpflichtet sind.

Für den Untersuchungsausschuss ist zudem die Frage der Realemissionen von Stickstoffdioxid relevant. Die Europäische Richtlinie 2008/50/EG (Luftreinhalterichtlinie) enthält Grenzwerte für Stickstoffdioxid, Stickstoffoxide sowie Feinstaub (PM10) und andere Schadstoffe. Wichtig ist laut Sachverständigenanhörung die Differenzierung zwischen NOx und NO_2. NOx ist die Sammelbezeichnung der insgesamt neun möglichen Stickstoffoxidverbindungen. Relevant sind NO, NO_2 und Lachgas N_2O. Wichtig ist die Differenzierung zwischen NOx und NO_2, da bei den Abgasemissionen nur ein Grenzwert für NOx, nicht aber für NO_2 als Einzelkomponente festgelegt wurde. Im Juni 2015 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Überschreitung des NO_2-Jahresmittelgrenzwerts gegen Deutschland ein.

II. Die Rechtsetzung im Untersuchungszeitraum – RDE-Pakete

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme war das Auseinanderfallen der Prüfwerte auf dem Rollenprüfstand und der Emissionen im Realbetrieb der Bundesregierung im Untersuchungszeitraum bekannt und wurde als Folge der Mängel des Prüfzyklus NEFZ angesehen. In der Stellungnahme vom 18. August 2015 im Vertragsverletzungsverfahren wegen der NO_2-Jahresmittelgrenzwerte wies Deutschland darauf hin, dass der wesentliche Grund für die lediglich eingeschränkte Wirkung der ergriffenen Maßnahmen darin liege, dass die tatsächlichen NOx-Emissionen von Dieselfahrzeugen nicht in dem Maße abnahmen und abnehmen, wie es durch die stufenweise verschärften Abgasgrenzwerte auf Ebene der Europäischen Union zu erwarten gewesen wäre. Als Ursache wurde hierfür der NEFZ als unzulänglicher Prüfzyklus benannt. Nach Ansicht der Bundesregierung fehlten insbesondere Unionsmaßnahmen zur strengeren Begrenzung der Schadstoffemissionen im realen Betrieb von Diesel-Pkw. Da die Europäische Union für den Bereich Abgasemissionen im Binnenmarkt die Gesetzgebungskompetenz innehat, konnte Deutschland insoweit keine Maßnahmen auf nationaler Ebene ergreifen. Im Ausschuss betonten dies nochmal Bundesumweltministerin *Dr. Barbara Hendricks* und weitere Zeugen.

Daher setzte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene stark für die Entwicklung der RDE-Gesetzgebung ein. Diese stellte sich als außerordentlich komplex dar, da zunächst das große Feld abgesteckt werden musste, wie weit sogenannte normale Fahrbedingungen reichen. Dass diese Entwicklung lange dauerte, ist angesichts der Komplexität der Fragestellungen nach Überzeugung des Ausschusses nachvollziehbar. Teilnehmer der zuständigen Arbeitsgruppe auf europäischer Ebene schätzen die Bearbeitungs- und Verhandlungsdauer von fünf Jahren (von 2011 bis 2016) mit plausiblen Argumenten als schnell ein. Der Ausschuss begrüßt die Einführung von RDE und ist sich des Meilensteins, der damit gesetzt worden ist, bewusst. Mit RDE wird erstmals und weltweit einmalig für den Erhalt einer Typgenehmigung vom Gesetz als Bedingung vorausgesetzt, dass die festgelegten Abgasgrenzwerte nicht nur auf dem Rollenprüfstand, sondern auch im realen Fahrbetrieb eingehalten werden müssen. Deutschland war dabei stets ein Antreiber bei der Erarbeitung dieses neuen Prüfverfahrens für den realen Fahrbetrieb.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Voraussetzung für die wirksame Abgaswertemessung auf der Straße ist eine geeignete Messtechnik. Dazu wurden mobile Messtechnik-Systeme (PEMS) entwickelt. Während der Stand der Technik einen Einsatz bei Lkw bereits früher erlaubte, wurde erst seit 2007 unter Fachleuten über den Einsatz von PEMS auch bei Pkw diskutiert. Erst seit 2010 war die Technik so ausgereift, dass ein Einsatz in der Breite bei Pkw möglich wurde. Die zur Verfügung stehenden Systeme waren jedoch noch so groß und schwer, dass sie das Fahrverhalten des getesteten Pkw beeinflussten. Der Fokus lag daher weiterhin auf einem Einsatz von PEMS-Geräten in der Forschung. Dies änderte sich erst mit der Entwicklung der neuesten Modelle zum Jahr 2014. Diese können aufgrund ihrer Kompaktheit und ihres Gewichts technisch betrachtet einfach und industriell eingesetzt werden und üben nur noch einen geringen und damit vertretbaren Einfluss auf das Fahrverhalten aus.

RDE wird durch vier „Pakete“ auf europäischer Ebene eingeführt. Das erste RDE-Paket ist enthalten in der Verordnung (EU) Nr. 2016/427 der Kommission vom 10. März 2016 „zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6)“. Diese Verordnung führt ein Konzept für die RDE-Messverfahren mittels PEMS ein: Festgelegt werden Randbedingungen, Testprotokoll, Bewertungsmethoden für die Schwere der Fahrt und Leistungsanforderungen an die Messgeräte. Zum 1. Januar 2016 – also rückwirkend – wurde das Prüfverfahren für Überwachungszwecke eingeführt. Anforderungen für die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen sind darin noch nicht enthalten. Mit den RDE-Testzyklen sollen NOx-Emissionen und Partikelanzahl gemessen werden. Die dazu im realen Betrieb einzuhaltenden NOx-Grenzwerte wurden im zweiten RDE-Paket festgelegt, die Grenzwerte für die Partikelmessung werden im dritten RDE-Paket folgen.

Ergänzt werden die RDE-Pakete mit der parallelen Einführung der Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure (WLTP). Das auf internationaler Ebene nach UNECE-Richtlinien entwickelte Verfahren umfasst verschiedene Testzyklen auf dem Rollenprüfstand zur Messung von Abgasemissionen und Kraftstoffverbrauch und wird den veralteten NEFZ ablösen. Das WLTP-Verfahren wird in der Europäischen Union für neue Fahrzeuge entsprechend einem Entschluss im TCMV vom 14. Juni 2014 erst ab September 2017 und für alle Kraftfahrzeugzulassungen ab September 2018 verpflichtend zur Anwendung kommen. In Anlage 3, Abschnitt 3.2.2. Prüfbedingungen der Verordnung (EU) Nr. 2016/427 wird empfohlen, die Validierungsprüfung mit dem neuen Prüfzyklus durchzuführen. Dieser erzielt aufgrund seines realitätsnäheren Lastprofils deutlich realistischere Werte für Emissionen und Verbräuche als der NEFZ. Gleichzeitig sichert das standardisierte Verfahren die Vergleichbarkeit bei der Ermittlung des steuerrelevanten Kraftstoffverbrauchs.

Das zweite RDE-Paket ist enthalten in der Verordnung (EU) Nr. 2016/646 der Kommission vom 20. April 2016. Es legt die quantitativen RDE-Anforderungen fest, um die in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 festgelegten Emissionsgrenzwerte unter allen normalen Betriebsbedingungen zu begrenzen. Mit der Einführung der neuen RDE-Prüfmethoden ist eine weitere Verschärfung der Emissionsvorschriften verbunden. Die endgültigen Anforderungen werden in zwei Stufen eingeführt. Die erste Stufe soll ab September 2017 für neue Modelle und ab September 2019 für neue Fahrzeuge gelten. Während dieser ersten Phase ist für die Überschreitung des Grenzwerts für NOx-Emissionen (80 mg/km) ein Konformitätsfaktor von bis zu 2,1 (Grenzwert + 110 Prozent) zulässig. Die Geltungsdauer des ersten Übereinstimmungsfaktors läuft spätestens im Jahr 2021 ab. In einer zweiten Stufe – ab Januar 2020 für neue Modelle und ab Januar 2021 für neue Fahrzeuge – wird ein zweiter Konformitätsfaktor angewendet. Er berücksichtigt lediglich noch die aktuelle Fehlertoleranz bei PEMS-Messungen von 0,5 und liegt bei 1,5. Dieser zweite Konformitätsfaktor wird jährlich überprüft, um technischen Verbesserungen der Testgeräte Rechnung zu tragen.

Der Ausschuss erkennt die Notwendigkeit solcher Konformitätsfaktoren an. Sie sind aus technischer Sicht geboten, denn die PEMS-Geräte sind nach wie vor nicht vollständig ausgereift, weisen Messungenauigkeiten auf und sind anfällig für Einflüsse durch bestimmte äußere Faktoren wie Vibrationen und Beschleunigungen. Durch die Konformitätsfaktoren finden diese Ungenauigkeiten die notwendige Berücksichtigung. In den Meinungsbildungsprozess werden unterschiedliche Meinungen von Industrie, aber auch Umweltschutzverbänden und anderen Experten mit einbezogen. Die Entwicklung von Motoren, neuen Modellen und Neufahrzeugen ist zeitintensiv. Da die RDE-Gesetzgebung anspruchsvollere Messungen bei gleichbleibenden Grenzwerten bedeutet und damit eine de facto deutliche Verschärfung der Abgasgesetzgebung darstellt, müssen bei der Beurteilung der Machbarkeit auch die technischen Kenntnisse der Autoindustrie berücksichtigt werden.

Mit dem zweiten RDE-Paket ist zudem eine sogenannte Übertragungs- oder Transferfunktion eingeführt worden. Nach dem Erwägungsgrund 11 der Verordnung (EU) Nr. 2016/646 soll diese vermeiden, *„dass die geprüften Fahrzeuge auf verzerrte Weise gefahren werden, d. h. mit der Absicht, das Bestehen oder Durchfallen des*

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fahrzeugs bei der Prüfung nicht aufgrund seiner technischen Eigenschaften, sondern aufgrund extremer Fahrmuster zu bewirken. Deshalb werden zusätzliche Randbedingungen für die RDE-Prüfung eingeführt, um auf solche Situationen einzugehen.“ Die ursprünglich von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Transferfunktion wurde gegen den Widerstand mehrerer Mitgliedstaaten für die Verhandlungen zum zweiten RDE-Paket zunächst gestrichen. Um die Verabschiedung und schnelle Einführung von RDE nicht zu gefährden, wurde die Transferfunktion letztlich auf Initiative der Bundesregierung wieder in den Verordnungstext hineinverhandelt und gleichzeitig auf den Wert „1“ festgelegt. Damit wird eine vollständige Übereinstimmung der Messungen mit den Grenzwerten im Rahmen der Konformitätsfaktoren gefordert. Die Transferfunktion ist also bisher lediglich ein „Platzhalter“. Durch wissenschaftlich basierte Erkenntnisse im Laufe der Verhandlungen zum vierten Paket soll endgültig festgelegt werden, ob eine Transferfunktion notwendig ist, um den im Erwägungsgrund 11 der Verordnung (EU) Nr. 2016/646 geäußerten Befürchtungen zu begegnen. Der Ausschuss begrüßt diesen Kompromiss zur schnellen Verabschiedung von RDE und der damit gesicherten zügigen Verbesserung der Luftqualität in Europa. RDE stellt ein völlig neues Prüfverfahren dar, das in der Breite noch nicht ausreichend getestet worden ist. Es liegt noch kein hinreichendes Erfahrungswissen vor, um eventuelle ungewollte Härten oder gar Fehlentwicklungen durch die konkrete Ausgestaltung der RDE-Gesetzgebung auszuschließen. Der Ausschuss begrüßt deshalb die derzeitige Festlegung der Transferfunktion auf den Faktor 1, die absichert, dass die Transferfunktion ohne wissenschaftliche Evidenz nicht zum Tragen kommt. Dies stärkt eine auf Tatsachen und wissenschaftliche Forschung fußende Gesetzgebung im technischen Bereich.

Der Ausschuss erkennt an, dass sich Deutschland für verhältnismäßig strenge Konformitätsfaktoren eingesetzt hat und diese auch durchsetzen konnte. Auf Ebene der Bundesregierung hatten sich die zuständigen Ressorts auf einen Wert geeinigt, da Deutschland in Brüssel mit einer Stimme spricht. Es nehmen aber 28 Mitgliedstaaten an den Verhandlungen teil, von denen manche Autoindustrie beherbergen, andere nicht. Ziel war es, einen sowohl klimapolitisch anspruchsvollen als auch pragmatisch und technisch umsetzbaren Faktor zu finden, auf den man sich einigen konnte. Nach übereinstimmenden Aussagen der Bundesminister *Sigmar Gabriel* und *Alexander Dobrindt* wie auch von Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel* einigte sich Deutschland mit Frankreich unmittelbar im Vorfeld der Abstimmung auf den Faktor 2,1. Diesen durchgesetzt zu haben ist besonders in Hinblick auf die Position vieler anderer Mitgliedstaaten, die sich noch höhere Werte gewünscht hatten, als Erfolg zu betrachten. Das Ergebnis kommt dabei dem vorher innerhalb der Bundesregierung als Verhandlungsziel besprochenen Wert für einen Übergangsfaktor von 1,95 äußerst nah. Die Automobilindustrie strebte einen ersten Konformitätsfaktor von über 3 an und versuchte einen solchen durch Herstellung einer Sperrminorität im Rat durchzusetzen, was ihr nicht gelang. Dies ergab sich sowohl aus den beigezogenen Akten der Bundesregierung und Industrie als auch aus den Zeugenaussagen. Der Vorwurf, die Konformitätsfaktoren seien auf Druck der Autoindustrie erhöht worden, ist demgemäß nach Feststellung des Ausschusses falsch.

Bei der RDE- und der WLTP-Normgebung handelt es sich um europäische Tertiärgesetzgebung, das auslaufende sogenannte Komitologieverfahren. Der Ausschuss hat festgestellt, dass die vielfältigen Zuständigkeiten eine enge Zusammenarbeit der Ressorts erfordern, um auf Ebene der Europäischen Union die notwendigen Entscheidungen für eine Reduzierung der Umwelt- und Gesundheitsbelastungen des Straßenverkehrs voranzutreiben. Regelungsausschuss für die technischen Fragen im „Komitologieverfahren“ ist der TCMV (Technical Committee on Motor Vehicles). Hier fanden die wesentlichen Fachverhandlungen statt. Auf dieser Stufe des Verfahrens ist das Bundesverkehrsministerium federführend. Im Rahmen des Regelungsverfahrens mit Kontrolle ist für die sich an den Beschluss des TCMV anschließende Verabschiedung im Rat das Bundesumweltministerium federführend, da in der Europäischen Union hier der Umweltrat zuständig ist. Trotz unterschiedlicher Federführung war die deutsche Beteiligung engagiert und intensiv und erfolgte oft unter gleichzeitiger Anwesenheit von Vertretern des Bundesverkehrs-, des Bundesumwelt- und des Bundeswirtschaftsministeriums.

Der Ausschuss ist zu der Überzeugung gekommen, dass sich die Ressorts der Bundesregierung in den Gremien der Europäischen Union engagiert und mit großem Nachdruck eingebracht haben. Sie haben dabei wichtige Regelungen maßgeblich mit herbeigeführt. Das deutsche Engagement in der Arbeitsgruppe zur Einführung von RDE wurde auch vom EMIS-Untersuchungsausschuss im Gegensatz zu dem Engagement vieler anderer Mitgliedstaaten als positiv vermerkt.

Mit der Einführung von RDE in vier Paketen haben sich die politisch Verantwortlichen eindeutig gegen die Wünsche der Automobilhersteller gestellt. Auch wenn die Automobilhersteller die Einführung von RDE dem Grunde nach begrüßten, verlangten sie eine Gesamtregelung in nur einem Paket. Dies lehnte die Bundesregierung ab, da so die Verabschiedung und Umsetzung enorm hinausgezögert worden wäre. Beispielsweise gibt es

noch keine ausgereiften, in der Breite produzierbaren und einsetzbaren PEMS-Geräte für die Messung von Partikeln, sodass eine sinnvolle und wissenschaftlich haltbare Messung von Partikelemissionen im Fahrbetrieb noch nicht möglich ist. Die Politik wollte eine zügige Einführung und eine schnelle Implementierung der wichtigsten Teilbereiche. Der Druck auf die Automobilhersteller sollte hochgehalten werden im Interesse der Umwelt, der Verbraucherinnen und Verbraucher und des Gesundheitsschutzes. Die Vorhaltung der Opposition, die Koalition habe RDE absichtlich verzögert, verdreht die Tatsachen und lässt völlig außer Acht, dass mangels zur Verfügung stehender Technik eine frühere Einführung gar nicht in Betracht kam.

III. Weitere Entwicklungen

Das dritte RDE-Paket wurde am 20. Dezember 2016 im zuständigen Regelungsausschuss TCMV angenommen und befindet sich jetzt im weiteren Rechtsetzungsverfahren. Es enthält die künftigen PEMS-Maßnahmen für Partikelanzahlprüfung (PN), die Entwicklung von Kaltstartverfahren, spezielle Vorschriften für die Tests von Hybridfahrzeugen und die Einbeziehung von Konformitätsfaktoren in das Konformitätszertifikat (CoC).

Zentrale Bestandteile des vierten RDE-Pakets werden In-Service-Conformity-Tests und die Einführung eines unabhängigen Marktüberwachungssystems sein. Die technische Vorbereitung begann im September 2016. Es soll im ersten Halbjahr 2017 im TCMV darüber abgestimmt und anschließend von der Kommission angenommen werden.

Die vorgesehenen In-Service-Conformity-Tests (ISC) werden aus zwei Elementen bestehen: Zum einen aus den in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 bereits vorgeschriebenen ISC-Prüfungen. Diese sind von den Herstellern durchzuführen und von den verantwortlichen Typgenehmigungsbehörden zu überwachen. Die Beteiligung der Typgenehmigungsbehörden soll gestärkt werden. Die ISC-Prüfungen dienen der Feststellung der Dauerhaltbarkeit von Emissionskontrollsystemen. Zum anderen sollen Tests zur Marktüberwachung eingeführt werden, die entweder von dem Mitgliedstaat oder von einem Dritten durchgeführt werden können. Diese Dritten können eine nicht in den Genehmigungsprozess involvierte Behörde, unabhängige Nichtregierungsorganisationen oder andere Hersteller sein. Ein solch unabhängiges Marktüberwachungssystem soll erst mit der Einführung des vierten RDE-Pakets verbindlich werden. Systematische Maßnahmen wurden bisher von keinem Staat durchgeführt, nur in manchen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, darunter auch Deutschland, gab es freiwillige Forschungsprojekte zur Feldüberwachung.

Unter diesem Gesichtspunkt verwundert die Feststellung des EMIS-Untersuchungsausschusses, die Mitgliedstaaten hätten durch das Versäumnis, ein wirksames Marktüberwachungssystem zu organisieren, gegen europäisches Recht verstoßen. Nach der geltenden Rechtslage war ein solches nicht vorgeschrieben und wäre angesichts des Regelungsvorrangs des europäischen Rechts unzulässig gewesen.

Am 27. Januar 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine umfassende Überarbeitung des Typgenehmigungssystems (COM(2016) 31 final) vorgelegt. Damit soll die bisherige Richtlinie 2007/46/EG aufgehoben werden.

Bei diesem Entwurf der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates handelt es sich um ein europäisches Sekundärrechtsverfahren, das im Allgemeinen Gesetzgebungsverfahren des Art. 294 AEUV beraten wird. Hierfür ist auf nationaler Ebene die Zuständigkeit vertikal gemischt: Die Vertretung in der Ratsarbeitsgruppe („Technische Harmonisierung von Kraftfahrzeugen“) wird von Mitarbeitern des Bundesverkehrsministeriums wahrgenommen. Auf der Ebene der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union ist das Bundeswirtschaftsministerium maßgeblich, weil der Gesetzesvorschlag im Europäischen Wettbewerbsrat beraten wird.

Der Verordnungsentwurf beinhaltet sowohl eine Änderung der Kraftfahrzeug-Typgenehmigungsrichtlinie 46/2007/EG als auch der Emissionsgrundverordnung Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und sieht zudem ein neues Verfahren der Marktüberwachung vor. Er enthält drei Kernpunkte: Zunächst die stärkere Unabhängigkeit und Überwachung der Technischen Dienste, deren Entlohnungssystem verändert werden soll. Die Finanzierung soll auf ein Gebührensystem umgestellt werden. Zweitens beschäftigt sich der Entwurf mit der Einführung eines Marktüberwachungssystems, um die Überwachung von bereits im Markt befindlichen Fahrzeugen zu verbessern. Gemäß dem Verordnungsentwurf würde ein strengeres System, wie es auch im vierten RDE-Paket vorgesehen ist, verpflichtend. Drittens soll die Europäische Kommission entsprechend dem Entwurf ermächtigt wer-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den, Technische Dienste zu suspendieren oder ihnen die Prüfzulassung zu entziehen, wenn diese die Prüfverfahren zu lax handhaben oder nicht richtig anwenden. Zudem kann die Europäische Kommission laut Vorschlag Hersteller oder Technische Dienste mit Bußgeldern belegen.

Außerdem ist sich der Ausschuss einig, dass auf europäischer Ebene noch weitere Verbesserungen notwendig sind. Die fehlende Präzisierung der Ausnahmen vom Verbot von Abschalteinrichtungen stellt ein Problem dar. Dies haben alle Zeugen der Bundesregierung im Ausschuss immer wieder betont. Auch Bundesverkehrsminister *Alexander Dobrindt* hat in seiner Aussage die beiden zentralen Unklarheiten benannt: Was macht *„normale Betriebsbedingungen“* aus und muss bei der Ausnahme zum Motorschutz der *„Stand der Technik“* miteinbezogen werden? Zudem fehle bisher eine verpflichtende Darlegung der Begründung der Ausnahmetatbestände durch den Hersteller sowie die entsprechenden Prüfumfänge und Entscheidungskriterien.

IV. Keine nationalen Sonderwege in der Emissionsgesetzgebung

Ergänzend stellt der Ausschuss fest, dass auf nationaler Ebene keine gesetzgeberischen Sonderwege hinsichtlich der Vorgaben für Fahrzeugemissionen möglich sind. Das Unionsrecht regelt die im Untersuchungsauftrag genannten Bereiche der Emissionsgesetzgebung nach dem Grundsatz der vollständigen Harmonisierung. Die einschlägigen Rechtsakte sind in Form von Verordnungen unmittelbar wirksam oder geben als Richtlinien verbindliche Ziele für die Mitgliedstaaten vor. Mit seiner Geltung genießt das europäische Recht Anwendungsvorrang vor nationalem Recht.

Der Handlungsspielraum der Bundesregierung zur Beseitigung der Differenz zwischen den auf Prüfständen und den im Realbetrieb ermittelten Emissions- und Verbrauchswerten und deren Ursachen ist demgemäß auf die Fortentwicklung des anwendbaren Europarechts beschränkt. Diesen Handlungsspielraum hat die Bundesregierung nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme tatkräftig und im Sinne eines vernünftigen Ausgleichs der Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes mit der Wettbewerbsfähigkeit der Automobilhersteller und dem Erhalt der Arbeitsplätze genutzt.

Der Ausschuss gibt dabei zu bedenken, dass nicht nur nationale, sondern auch europäische Regelungen an Grenzen stoßen. Internationale Regelungen wie die auf Ebene der „Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen“ (UNECE) vereinbarten, einheitlichen technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge beschränken den Handlungsspielraum des Europäischen Gesetzgebers. Auf der Ebene der UNECE wird Einstimmigkeit benötigt, um Vorschriften zu verändern. Die Vertragsstaaten und damit der Geltungsbereich der Abkommen im Rahmen der UNECE reichen weit über den Bereich der Europäischen Union und Europas hinaus und schließen Japan, Australien, China, Indien und Russland ein. Dies baut sinnvoll Handelsschranken ab, begrenzt aber gleichzeitig die nationalen und europäischen gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten.

V. Verbändebeteiligung

Verbände sind nach Überzeugung des Ausschusses wichtige und legitime Gesprächspartner der Bundesregierung. Die für nationale Gesetzgebungsvorhaben auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien ausdrücklich vorgesehene frühzeitige Einbindung der Verbände ist ein seit Jahrzehnten bewährtes Instrument. Ganz allgemein sind weder eine verlässliche Folgenabschätzung im Regelungsverfahren noch eine verlässliche Evaluation der Auswirkungen getroffener Regelungen oder des künftigen Regelungsbedarfs ohne die Informationen möglich, die von Verbänden zusammen- und an die Politik herangetragen werden.

Zu den Themen des Untersuchungsauftrags standen und stehen die zuständigen Ressorts und das Bundeskanzleramt mit einer Vielzahl von Verbänden regelmäßig in Kontakt. Nach den Feststellungen des Ausschusses erfolgt dieser Meinungs- und Informationsaustausch ausgewogen und bezieht alle relevanten Akteure und Belange ein. Wie Bundeskanzleramtsminister *Peter Altmaier* betonte, stelle es kein Problem dar, Argumente etwa des Bundesverbands der Deutschen Industrie, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände oder der Umweltverbände in die Position der Bundesregierung zu übernehmen, man müsse *„sie nur bewerten, und man muss darüber nachdenken, ob sie berechtigt sind oder nicht.“* Auch Bundesumweltminister *Sigmar Gabriel* betonte dazu:

> *„Wir sind gut beraten, allen technischen Sachverstand zu nutzen, um zu prüfen, was wir in Brüssel oder sonst wo in Gesetzesform gießen. Dazu gehört wissenschaftlicher Sachverstand, der der NGOs, der Umweltverbände, aber natürlich genauso die Kenntnis aus der Praxis von*

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Herstellern – alles zusammen muss von uns in Betracht gezogen werden. Hinzu kommt, dass wir uns klarmachen müssen, welche wirtschaftspolitischen Folgen oftmals daran geknüpft sind, wie schnell Grenzwertanforderungen – um bei unserem Beispiel zu bleiben – realistisch auch umgesetzt werden können und was im Zweifel nur auf dem Papier sein wird."

Mit den Umweltverbänden stand und steht die Bundesregierung, insbesondere das Bundesumweltministerium, zu den Fragestellungen des Auftrags nach den Feststellungen des Ausschusses insgesamt in engem Kontakt. Die Beweisaufnahme hat dabei aber klar ergeben, dass im Zuge der Anhörungen und des Fachaustauschs vor September 2015 nie konkrete Hinweise auf Manipulationen wie bei VW zur Sprache gekommen sind. Weder fand sich in den vom Ausschuss angeforderten Akten noch ergab sich aus den Zeugenbefragungen ein Beleg für die Behauptung der Deutschen Umwelthilfe (DUH) sowie ihres Experten, dem Zeugen *Dr. Friedrich*, bereits 2011 eindeutig auf Manipulationen an Emissionsminderungseinrichtungen hingewiesen zu haben. Sowohl die befragten ehemaligen Bundesumweltminister, die amtierende Bundesumweltministerin als auch die befragten ehemaligen Bundesverkehrsminister und der amtierende Bundesverkehrsminister haben im Ausschuss unterstrichen, dass es in den Gesprächen mit der Deutschen Umwelthilfe *„keinerlei konkrete und vor allen Dingen keinerlei verwertbare Hinweise"* gab. Auch vom Zeugen *Dr. Friedrich*, von dem aufgrund seiner Stellung und kritischen Position zu erwarten war und ist, Kenntnisse über Manipulationen weiterzugeben, habe es keinen solchen Hinweis gegeben. Mit Blick auf den von der Opposition massiv aufgegriffenen Vorwurf des Zeugen *Resch*, die Bundesregierung vernachlässige den Kontakt zu den Umweltverbänden, betonte Bundesumweltminister *Sigmar Gabriel*, die Bundesregierung habe kein schlechtes Verhältnis zu den Umweltverbänden im Allgemeinen und zur Deutschen Umwelthilfe im Besonderen. Dies spiegele sich insbesondere darin wieder, dass er den früheren Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe 2014 zum beamteten Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium gemacht habe.

Angesichts des Themas des Ausschusses liegt es nahe, dass die Bundesregierung und ihrer Zuständigkeit folgend vor allem das Bundesverkehrsministerium und das Bundeswirtschaftsministerium zu den Fragestellungen des Untersuchungsauftrags mit dem Verband der Automobilindustrie in engem Kontakt standen und stehen. Um die Realisierbarkeit umweltpolitischer Ziele, die Auswirkungen auf den EU-weiten wie auch internationalen Wettbewerb sowie die Funktionsfähigkeit des europäischen Binnenmarktes sicherzustellen, ist eine robuste Folgenabschätzung im Vorfeld einer Rechtsetzung unabdingbar.

Nach Einschätzung des Verbandes der Automobilindustrie sei die Gesetzesfolgenabschätzung (Impact Assessment) der Europäischen Kommission nicht immer hinreichend erfolgt. Bedenken und Anliegen werden üblicherweise von der Automobilindustrie wie auch den Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden über unter anderem an die Bundesregierung adressierte Positionspapiere und Stellungnahmen an die Politik herangetragen. Darüber hinaus wurde auch die Bedeutung und entsprechende Offenheit der Politik für den unmittelbaren Austausch in Gesprächen unterstrichen. Besonders betont wurde, dass Gespräche der Bundesregierung mit Vertretern der Automobilindustrie nicht darauf angelegt waren, gemeinsam eine Position zu vereinbaren, sondern die bereits bestehende Position der Bundesregierung über technische Detailinformationen und Anforderungen zu verifizieren. Für das spätere Verhandlungsergebnis auf europäischer Ebene entschieden regelmäßig Nuancen, die gerade im persönlichen Austausch mit allen Seiten deutlich werden.

Entsprechend der allgemeinpolitischen Bedeutung des Klimaschutzes und der Automobilindustrie in Deutschland wurde und wird auch vom Chef des Bundeskanzleramtes sowie der Bundeskanzlerin eine offene Gesprächskultur gepflegt, die sich in institutionalisierten Jahresgesprächen, aber auch anlassbezogen widerspiegelt. Dies gilt gleichermaßen auch für die Umweltverbände und Gewerkschaften, sodass keinesfalls von Einseitigkeit gesprochen werden kann. Für Vorwürfe, es gebe eine „Sonderbehandlung" zugunsten einzelner Hersteller aufgrund schriftlicher Eingaben einzelner Landesregierungen, hat sich weder in den vom Ausschuss angeforderten Akten noch durch die Zeugenbefragungen ein Beleg ergeben. Der Ausschuss erachtet es als eine selbstverständliche Verpflichtung der für die Standorte von Fahrzeugherstellern politischen Verantwortlichen, drohenden Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe entgegenzuwirken. Dass dabei maßgeblicher Einfluss auf die Position der Bundesregierung genommen wurde, lässt sich nach Prüfung der vom Ausschuss angeforderten Akten ausschließen.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme erfolgten die Kontakte und Gespräche mit Verbänden und die Kenntnisnahme ihrer Positionen korrekt und im Rahmen des üblichen dienstlichen Geschäftsgangs. Der Vorwurf, es habe verdeckte Einflussnahmen der Automobilindustrie auf Amtsträger durch den Austausch von Informationen über private E-Mail-Accounts gegeben, wurde als gegenstandslos widerlegt. Tatsächlich ergab sich aus

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

vom Ausschuss angeforderten Akten, dass in einigen wenigen Fällen Positionspapiere von Vertretern von Automobilherstellern auch an ein privates E-Mail-Konto eines Staatssekretärs im Bundesverkehrsministerium gesandt wurden. Anlass und Notwendigkeit dazu ergaben sich in allen diesen Fällen nachvollziehbar aus der Dringlichkeit der Angelegenheit und der Erreichbarkeit des Adressaten. Der Inhalt der E-Mails war weder brisant noch geheim und ohnehin Gegenstand der dienstlichen Kommunikation. Eine zum Anliegen Stellung nehmende Antwort über ein privates E-Mail-Konto erfolgte in keinem Fall. Die Verdächtigungen der Opposition in diesem Zusammenhang weist der Ausschuss als sachwidrig und ungehörig zurück.

F. Untersuchungskommission „Volkswagen“

I. Auftrag und (Teil-) Ergebnisse der Untersuchungskommission

1. Einsetzung und Arbeitsauftrag

Alle Zeugen der Bundesregierung haben bestätigt, von den Vorwürfen der US-Behörden gegenüber VW nicht vor Samstag, den 19. September 2015, und aus der allgemeinen Medienberichterstattung Kenntnis erhalten zu haben. Unmittelbar nach einem ersten Gespräch mit dem VW-Vorstand am 21. September 2015 hat der Bundesverkehrsminister im Rahmen seiner Ressortkompetenz einen umfassenden Aufklärungsprozess in Gang gesetzt. Noch am gleichen Tag wurde eine Untersuchungskommission unter der Leitung von Staatssekretär *Odenwald* eingesetzt und das Kraftfahrt-Bundesamt angewiesen, spezifische Nachprüfungen zu veranlassen. Es galt zu klären, ob auch europaweit gültige Fahrzeugtypgenehmigungen des Herstellers VW vom Vorwurf der Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen gemäß den Vorgaben der europäischen Typgenehmigungsvorschriften betroffen sind. Diese Anweisung wurde am 24. September auch auf aktuelle Dieselfahrzeugtypen der Abgasgrenzwertstufen Euro 5 und Euro 6 anderer marktgängiger deutscher und ausländischer Hersteller ausgedehnt.

In die Untersuchungskommission wurden Experten des Bundesverkehrsministeriums und des Kraftfahrt-Bundesamtes sowohl der Leitungs- als auch der Arbeitsebene sowie ein externer Sachverständiger berufen. Der Sachverständige *Professor Dr. Wachtmeister* von der Technischen Universität München wurde neben seiner Fachkompetenz auf dem Gebiet für Verbrennungskraftmaschinen vor allem aufgrund seiner vorab geprüften Neutralität und Herstellerunabhängigkeit ausgewählt. Über ein bewusst klein gestaltetes Kernteam von sieben Personen konnte ein schnelles und effektives, ergebnisorientiertes Arbeiten der Untersuchungskommission sichergestellt werden.

Mit dem obersten Ziel einer schnellstmöglichen Aufklärung wurde von einer förmlichen Beteiligung anderer Ressorts innerhalb der Bundesregierung, von Nichtregierungsorganisationen, Verbänden oder weiteren Sachverständigen abgesehen. Um jegliche Beeinflussung oder Fehlinterpretationen auszuschließen, hat das Bundesverkehrsministerium insbesondere davon abgesehen, über Zwischenstände zu noch nicht abgeschlossenen Untersuchungen zu berichten. Zwar bestanden die Ressorts auf einer Vorabinformation vor Veröffentlichung des Berichts, was auch entsprechend mündlich auf Staatssekretärsebene erfolgt ist. Die grundsätzlich zurückhaltende Informationspolitik des Bundesverkehrsministeriums wurde nach den Feststellungen des Ausschusses jedoch letztlich als nachvollziehbar bestätigt. Der Bundeswirtschaftsminister, die Bundesumweltministerin, der Chef des Bundeskanzleramtes wie auch die Bundeskanzlerin haben im Ausschuss ihr von Anfang an bestehendes Vertrauen in eine gründliche und angemessene Aufklärung durch den Bundesverkehrsminister ausgesprochen und das Vorgehen als richtig unterstützt.

Folgende fünf Aufgabenfelder sind mit der Einsetzung als klarer Arbeitsauftrag der Untersuchungskommission definiert worden:

(5) Feststellung, ob VW in Deutschland vergleichbare Manipulationen anwendet wie in den USA

(6) Unterstützung des Kraftfahrt-Bundesamt im Verwaltungsverfahren gegen VW

(7) Bewertung der von VW angebotenen Abhilfemaßnahmen

(8) Prüfung, ob auch andere Hersteller unzulässige Abschalteinrichtungen verwenden

(9) Ableitung von Maßnahmen, Handlungsvorschlägen und Schlussfolgerungen auf Basis der Ergebnisse.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dieser Auftrag war nach Überzeugung des Ausschusses umfassend und angemessen.

2. Felduntersuchung: Messverfahren und Ergebnisse

Entsprechend seiner Verwaltungszuständigkeit als Typgenehmigungsbehörde lag die Kernarbeit der Aufklärung in den Händen des Kraftfahrt-Bundesamtes. Im Rahmen einer Felduntersuchung wurden 56 Modellmessungen an 53 Fahrzeugmodellen durchgeführt. Über die Fahrzeugauswahl wurden fast 80 Prozent des deutschen Dieselmarktes abgebildet. Neben den Motortypen, bei denen VW die Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen in den USA eingeräumt hatte, wurden durch das Kraftfahrt-Bundesamt gezielt auch weitere Fahrzeuge des VW-Konzerns mit in die Untersuchungen einbezogen. Trotz Auffälligkeiten auch bei ausländischen Fahrzeugmodellen und Prüfungen dazu in anderen Mitgliedstaaten hat keine andere europäische Regierung Untersuchungen in vergleichbarem Umfang oder vergleichbarer Tiefe durchgeführt.

Da die europäischen Vorschriften kein Testverfahren vorsehen, mit dem man das Vorhandensein illegaler Abschalteinrichtungen hätte identifizieren können, stand das Kraftfahrt-Bundesamt vor der Aufgabe, hier selbst „kreativ“ tätig zu werden. Ein Auftrag, zu dem das Kraftfahrt-Bundesamt aufgrund fehlender europäischer Vorschriften vom Bundesverkehrsminister angewiesen wurde. Um akzeptierte, reproduzierbare und rechtssichere Aussagen über die Messergebnisse treffen zu können, wurde die Entwicklung der acht verschiedenen Fahrprofile nah an den europäischen Normen orientiert. Neben dem gesetzlich vorgeschriebenen NEFZ Typ 1, wurden NEFZ-variierte Profile sowie der RDE-Zyklus mit Stand vom 19. Mai 2015 auf herkömmlichen Rollenprüfständen sowie mit PEMS-Geräten gefahren. Dass die Funktionalität der Abschalteinrichtung von VW aufgrund des Geständnisses in den USA im Detail bekannt war, hat die Verfahrensentwicklung nach Aussage der zuständigen Experten aus dem Kraftfahrt-Bundesamt immens vereinfacht. Die Europäische Kommission hat das Verfahren des Kraftfahrt-Bundesamts ihrer eigenen Verfahrensentwicklung auf europäischer Ebene zu Grunde gelegt, was die beispielhafte Vorgehensweise der Untersuchungskommission nach Auffassung des Ausschusses unterstreicht.

Anhand der Untersuchungen betroffener VW-Modelle konnte das durch eine Abschalteinrichtung veränderte Emissionsverhalten im Realbetrieb im Vergleich zum Prüfstand nachvollzogen werden. Durch den Vergleich der gefahrenen Wegstrecke innerhalb einer Zeitspanne sowie ergänzender Parameter, die aus den Auswertungen von Umgebungsbedingungen gewonnen werden (sogenannte Akustikfunktion), erkennt die Abschalteinrichtung den NEFZ-Testzyklus und betreibt das Fahrzeug in einem NOx-optimierten Modus bzw. startet diesen. Sobald sich das Fahrzeug aus dem Weg-/Zeit-Korridor und damit von den Prüfstandbedingungen entfernte, konnten unmittelbar deutlich schlechtere NOx-Werte gemessen werden. Auf Basis der Testergebnisse sowie ergänzender technischer Details von VW zur eingesetzten Abgasnachbehandlungsstrategie kam das Kraftfahrt-Bundesamt zu dem Ergebnis, dass es sich bei den von VW installierten Softwareprogrammen um unzulässige Abschalteinrichtungen nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 handelt. Für diese Einschätzung ist unerheblich, ob die Manipulation von VW tatsächlich bestätigt wurde, sei es explizit durch die Erklärung eines bereits suspendierten Mitarbeiters oder implizit durch den unterlassenen Widerspruch gegen den Bescheid des Kraftfahrt-Bundesamtes. Ebenso unerheblich ist, dass die betroffene Software der Steuereinheit vom Unternehmen Bosch zugeliefert wurde, da die Verantwortlichkeit für ihren Einsatz beim Fahrzeughersteller liegt. Unzulässige Abschalteinrichtungen wurden bei 1,2-Liter-, 1,6-Liter- und 2,0-Liter-Modellen mit dem Motor der Baureihe EA 189 der Konzernmarken VW, Audi, Seat und Skoda festgestellt. Es handelt sich überwiegend um Euro-5-Fahrzeuge, deren Produktion mit Ausnahme leichter Nutzfahrzeuge bereits eingestellt ist. Hinweise, dass ebenfalls VW-Fahrzeuge mit Motoren der Baureihe EA 288 (Euro 6) von Abgasmanipulationen betroffen seien, haben sich im Zuge der Überprüfungen als unbegründet erwiesen. Auch der in den USA erhobene Vorwurf zur Verwendung unzulässiger Abschalteinrichtungen bei einigen Modellen mit 3,0-Liter-Dieselmotoren ist durch die unabhängige Überprüfung des Kraftfahrt-Bundesamtes für die Fahrzeugtypen Audi A6 und VW Touareg für den europäischen Markt in dieser Form nicht bestätigt worden. Darüber hinaus wurde kein weiteres Fahrzeug identifiziert, das eine Abschalteinrichtung verwendet, die auf einer technisch vergleichbaren Prüfzykluserkennung basiert, wie sie von VW eingesetzt wurde.

Jedoch wurden im Rahmen der Untersuchungen andere technische Verfahren identifiziert, mit denen die Hersteller die Wirksamkeit ihres Emissionskontrollsystems an Fahr- und Umweltbedingungen anpassen, was sich in einer großen Bandbreite der im Labor- und Realbetrieb gemessenen NOx-Emissionswerte widerspiegelt. Während die Stickoxidgrenzwerte im gesetzlich normierten NEFZ Typ 1 nahezu von allen Fahrzeugen einge-

halten wurden, traten in den anderen Testzyklen teils deutlich erhöhte NOx-Emissionen auf. Entsprechend Auffälligkeit und technischer Plausibilität der Messwerte wurden die Fahrzeuge auf Vorschlag des Kraftfahrt-Bundesamts von der Untersuchungskommission in drei Gruppen unterteilt. Während die Messergebnisse der Fahrzeuge in Gruppe I als unauffällig oder technisch plausibel befunden werden konnten, bestand bei den Modellen der Gruppe II weiterer Aufklärungsbedarf. Die Fahrzeuge des VW-Konzerns mit unzulässigen Abschalteinrichtungen wurden der Gruppe III zugeordnet.

Im Gesprächs- und Informationsaustausch mit den betroffenen Herstellern der Gruppe II wurden die Gründe der erhöhten NOx-Emissionen intensiv erörtert und die eingesetzten Emissionsminderungsstrategien einer rechtlichen Würdigung entsprechend Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 unterzogen. Es wurde geprüft, ob die im Einzelfall angewandte Schaltstrategie technisch auf einen legalen Tatbestand zurückgeführt werden kann. Hierzu wurden vom Kraftfahrt-Bundesamt, von der Untersuchungskommission und in erforderlichen Fällen vom Kraftfahrt-Bundesamt gemeinsam mit dem wissenschaftlichen Gutachter Gespräche mit den betroffenen Herstellern geführt. Zudem wurden gemeinsam Messungen auf dem Prüfstand nachvollzogen, um zu klären, ob es sich um notwendige Abschalteinrichtungen zum Motorschutz oder zum sicheren Betrieb des Fahrzeugs handelt. Bezüglich der Ausnahmeregelungen zum Motorschutz hat die Untersuchungskommission von Anfang an eine strenge Auslegungslinie verfolgt und auch gegenüber den Herstellern vertreten. Die Gründe zur Verwendung von Motorschutzeinrichtungen wurden daher kritisch hinterfragt und von den Herstellern substanzielle technische Erklärungen eingefordert.

Insbesondere bei den von einigen Herstellern gewählten Thermofenstern bestanden von Anfang an Zweifel, ob sie in vollem Umfang durch den Motorschutz gerechtfertigt sind. Das Thermofenster bezeichnet Bereiche von Werten der Umgebungstemperatur, in denen die Abgasrückführrate reduziert wird, sogenanntes „Ausrampen“. Da die Abgasprüfung im NEFZ Typ 1 in einem sehr engen Temperaturfenster zwischen 20 und 30 °C erfolgt, konnten die Prüfungen des Kraftfahrt-Bundesamtes hierzu vorher keine Anhaltspunkte liefern. Dabei hat sich die Frage gestellt, ob es überhaupt ein konkretes Temperaturfenster gibt, das für alle Fahrzeuge gleichermaßen als rechtsgültig im Rahmen der geltenden europäischen Vorschriften bewertet werden kann. Neben den Thermofenstern wurden Regulationen der Abgasreinigung in Abhängigkeit von Geschwindigkeit, Umgebungsluftdruck und Drehzahl festgestellt. Angesichts der Unklarheit des europäischen Rechts insbesondere bezogen auf den Ausnahmetatbestand des „Motorschutzes“ und das Kriterium der „normalen Betriebsbedingungen“ ist jedoch bis heute eine rechtssichere Beweisführung im Sinne einer eindeutigen Feststellung der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit nicht möglich. Dem Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 fehlt es für eine solche Beurteilung an der erforderlichen juristischen Ausgestaltungstiefe sowie an entsprechenden Ausführungsvorschriften.

Im Rahmen einer Bosch-internen Überprüfung aktueller Software- und Applikationsprojekte wurden technische Auffälligkeiten in der Software (den Applikationsdaten) bei Euro-6-Dieselfahrzeugen des Herstellers Fiat Chrysler Automobile (FCA) festgestellt. Die jeweiligen emissionsnahen Applikationen wurden nach den Spezifikationen von FCA von Bosch in die Software integriert. Nach entsprechendem Hinweis von Bosch an die Untersuchungskommission im April 2016 wurden die bisher auf zwei Fiat-Modelle der Euro-5-Abgasnorm beschränkten Prüfungen des Kraftfahrt-Bundesamtes auf die drei betroffenen Fiat/Chrysler-Modelle ausgedehnt. Im Ergebnis ist die Abschaltung der Abgasrückführung nach 22 Minuten und die Abschaltung der Regeneration des NOx-Speicherkatalysators nach sechs Zyklen festgestellt worden. Die zeitabhängige Herabregelung des Emissionskontrollsystems entspricht nach Einschätzung der Untersuchungskommission und des Kraftfahrt-Bundesamtes einer unzulässigen Abschalteinrichtung, da sich ein solches Verfahren mit den Regeln über den Motorschutz nicht zwingend erklären lässt. Diese Auffassung wird von der italienischen Typgenehmigungsbehörde nicht geteilt.

Dass die vielfältigen Emissionsminderungsstrategien der Hersteller teilweise erst aufgrund von Untersuchungshinweisen Dritter aufgedeckt wurden, ist nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme keinesfalls auf einen mangelnden Aufklärungswillen der Untersuchungskommission zurückzuführen. Zum einen war der Untersuchungsauftrag bei ihrer Einsetzung und demnach auch in der Entwicklung des Testverfahrens zweckentsprechend auf die Identifikation von Abschalteinrichtungen mit der von VW eingesetzten Funktionalität ausgerichtet. Zum anderen haben alle Experten veranschaulicht, wie schwierig und aufwendig es ist, ohne konkrete Anhaltspunkte und geeignetes Testverfahren angesichts der Komplexität der Motorsteuerungssoftware mit rund 100 Millionen Daten je Fahrzeug fündig zu werden. Der Sachverständige *Professor Dr. Wachtmeister* bestätigte, dass der Untersuchungsauftrag durch das Bundesverkehrsministerium auf die Suche nach weiteren Abschalteinrichtungen ausgedehnt wurde, was aber nicht ohne Weiteres erfüllbar war. „Wenn wir nicht wissen, wonach wir suchen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

müssen - das ist so breit, das Band, da werden wir nie mehr fertig.“ Im Übrigen wurde auch bestätigt, dass es vor der Aufklärungsarbeit der Untersuchungskommission nie einen Hinweis, auch nicht von Umweltverbänden, Forschungseinrichtungen oder Whistleblowern, auf den Einsatz insbesondere temperaturabhängiger Emissionsminderungsstrategien gab.

Der Ausschuss hat sich davon überzeugt, dass die Untersuchungstätigkeit der Kommission unvoreingenommen und gründlich war. Der Vorwurf des „Wegsehens“ ist so haltlos wie die behauptete „Kumpanei mit den Herstellern“ oder Betitelungen als „Bettvorleger der Industrie“. Nach seiner Aussage im Ausschuss waren es diese Vorhaltungen, die den Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes zu dem „bitter-ironisch“ gemeinten E-Mail-Abschluss „Mit industriefreundlichen Grüßen“ greifen ließen. Aufgrund der fehlenden Rechtsgrundlage für die Untersuchungen des Kraftfahrt-Bundesamtes waren die Hersteller im Grunde nicht zur Mitwirkung verpflichtet, ihr Sachverstand allerdings gerade bezogen auf die Erörterung technischer Gründe unumgänglich. Daher stand zur Wahrung des rechtlichen Gehörs und vor allem mit Blick auf eine vollumfängliche Aufklärung für den Ausschuss die Notwendigkeit eines engen Austauschs nicht in Frage. Die Untersuchungen des Kraftfahrt-Bundesamtes wurden fortlaufend aufgrund von Hinweisen Dritter wie Umweltverbänden und Sachverständigen ausgedehnt. Verdachtsfällen zu Manipulationen oder vermeintlichen Messfehlern wurde durch ergänzende Überprüfungen nachgegangen. Die Untersuchungskommission stand hierbei häufig vor dem Problem, dass aufgrund fehlender Auskunftsbereitschaft das konkrete Messverfahren und damit auch die in der Presse veröffentlichten Messwerte nicht nachvollzogen werden konnten. Auch die öffentlich publizierte Messabweichung des Joint Research Center, der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission, bei einem Audi-A3 2.0 (Euro 6) hat sich im Nachgang als Folge eines Fehlers in der Datenauswertung und damit als schlicht falsch herausgestellt. Verdachtsmomente auf Hinweise zur Verwendung weiterer unzulässiger Abschalteinrichtungen haben sich, abgesehen von der Feststellung des Kraftfahrt-Bundesamtes bei Fiat, trotz der umfassenden Überprüfung durch die Untersuchungskommission, in keinem weiteren Fall bestätigt.

3. CO_2-Messungen

Anlässlich einer presseöffentlichen Erklärung von VW am 3. November 2015, dass bei CO_2-Werten bzw. Kraftstoffverbrauchsangaben einiger VW-Fahrzeugtypen im Rahmen von Konformitätsprüfungen Unregelmäßigkeiten festgestellt wurden, hat die Untersuchungskommission unabhängig von der Suche nach Abschalteinrichtungen eine gesonderte Überprüfung der CO_2-Messwerte durch das Kraftfahrt-Bundesamt angestoßen. Da die Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind, entzogen sich die Ergebnisse oder Zwischenstände hierzu jedoch der Untersuchung des Ausschusses.

Zwar kam VW in internen Prüfungen und Messkontrollen zu dem Ergebnis, dass fast alle zunächst als korrekturbedürftig eingestuften Modellvarianten doch den ursprünglich festgestellten CO_2-Werten entsprächen. Ungeachtet dieses Prüfergebnisses von VW hat das Kraftfahrt-Bundesamt im Rahmen seiner Zuständigkeit als Typgenehmigungsbehörde unmittelbar nach Kenntnis mit der unabhängigen Überprüfung des Sachverhalts und der Notwendigkeit von rechtlichen Konsequenzen begonnen. Mit Bescheid vom 5. November 2015 wurde die Neuermittlung der Typprüfwerte der betroffenen Fahrzeugtypen unter Aufsicht des Kraftfahrt-Bundesamtes angeordnet. Neben den hierfür zwingend notwendigen erneuten Messungen auf einem Rollenprüfstand in einem unabhängigen Messlabor wurde zusätzlich die Überprüfung der Fahrwiderstandskurve für den Prüfstandversuch über einen erneuten Ausrollversuch vorgesehen. Des Weiteren wurden die Verfahren zur Typprüfwerteermittlung bei VW und dem beteiligten Technischen Dienst überprüft und die Werte der aktuellen Produktion nachkontrolliert. Die ursprüngliche Ermittlung der CO_2-Messwerte im Rahmen der Typgenehmigungsprüfung ist seinerzeit durch den TÜV Nord erfolgt. Der TÜV Nord hat im Ausschuss erklärt, dass nach Überprüfung der Rollenprüfstände, Verfahren und Ergebnisse keine fehlerhaften CO_2-Messungen bestätigt werden könnten. Da im Rahmen der Konformitätsprüfung andere Fahrzeuge verwendet werden, könnten die Messwerte der Konformitätsprüfungen von denen der Typgenehmigung durchaus in einem gewissen Toleranzbereich abweichen.

Die Ergebnisse werden wie von Bundesverkehrsminister *Alexander Dobrindt* angekündigt in einem eigenen CO_2-Prüfbericht mit Darstellung der Messprotokolle und Bewertung der Einzelergebnisse veröffentlicht. Erst in Abhängigkeit vom Ergebnis der Messungen kann über die Notwendigkeit von Maßnahmen entschieden werden, unter anderem wie im Falle erhöhter CO_2-Werte eine Schadlosstellung der Kunden erreicht wird (Übernahme der ggf. entstehenden Differenz der Kraftfahrzeugsteuer und der Kosten für die Umstellung von Registern und Papieren). Dass der Untersuchungsprozess an dieser Stelle seine Zeit braucht, nach dem Grundsatz

„Seriosität vor Schnelligkeit“, wie die Verantwortlichen im Ausschuss betonten, ist vor dem Hintergrund der rechtlichen und finanziellen Konsequenzen für den Ausschuss nachvollziehbar und nicht zu beanstanden.

4. Untersuchungsbericht

Eine erste Ergebniszusammenfassung der Untersuchungskommission wurde am 22. April 2016 in einem Untersuchungsbericht veröffentlicht. Die hier enthaltenen Ergebnisse wurden uneingeschränkt von allen Mitgliedern der Untersuchungskommission mitgetragen. Die Behauptung, dass sich aus den verschiedenen Bearbeitungsständen des Untersuchungsberichtes eine Einflussnahme der Hersteller auf den Bericht ergebe, wurde von allen hierzu befragten Zeugen zurückgewiesen und widerlegt. Behauptungen wie die, dass Einschätzungen von Fachleuten zur Vermutung illegaler Abschalteinrichtungen aus einer Vorabversion des Untersuchungsberichts getilgt worden seien oder kritische Passagen auf Drängen der Hersteller gestrichen wurden, haben sich im Ausschuss als unrichtig herausgestellt. Bestätigt wurde, dass eine Rückkopplung mit den Herstellern zur Klärung von technischen Details stattgefunden hat. Dies ist jedoch aus Sicht des Ausschusses nach dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs zwingend geboten, sachgerecht und eher ein Beitrag zur Aufklärung des tatsächlichen Sachverhalts als zu dessen Vertuschung. Die Beweisaufnahme hat eindeutig ergeben, dass der Vorwurf falsch ist, die Hersteller hätten die Ergebnisse der Untersuchungskommission beeinflusst: Die Untersuchungskommission hat sich eine eigene, unabhängige, aber auf Grundlage aller nötigen Informationen fußende Meinung gebildet.

5. Sofortmaßnahmen

Neben den nachfolgend dargestellten Einzelmaßnahmen gegenüber den Fahrzeugherstellern wurden von Bundesverkehrsminister *Alexander Dobrindt* umfassende Sofortmaßnahmen zur zukünftigen Vermeidung unzulässiger Abschalteinrichtungen veranlasst.

Das Kraftfahrt-Bundesamt wurde angesichts der Sachlage angewiesen, ab sofort vor der Erteilung der Typgenehmigung bei den Herstellern eine Beschreibung der Emissionsminderungsstrategie und eine Erklärung zu verlangen, ob sie Motorschutzeinrichtungen verwenden. Ist dies der Fall, so müssen die Hersteller dem Kraftfahrt-Bundesamt fallbezogen die Software der Motorschutzeinrichtung offenlegen, deren Funktionsweise erklären und begründen, inwieweit diese Einrichtung für den Motorschutz zwingend ist. Das Kraftfahrt-Bundesamt nimmt hierbei Prüfungen für jeden Einzelfall vor. Im Zweifel werden auch zusätzliche Messungen im Kraftfahrt-Bundesamt durchgeführt.

Außerdem werden auf Veranlassung von Bundesverkehrsminister *Alexander Dobrindt* Zufallskontrollen, sogenannte Dopingtests, bei Fahrzeugen vorbereitet, die das Kraftfahrt-Bundesamt unangemeldet auf eigenen Prüfanlagen durchführen wird. Hierzu wurden portable Messsysteme angeschafft sowie derzeit eigene Prüfstände und ein Testgelände für eigene Prüffahrten des Kraftfahrt-Bundesamtes aufgebaut. Als weitere Sofortmaßnahme wurde eine Änderungsverordnung auf den Weg gebracht, um im Rahmen der Abgasuntersuchung in Deutschland Emissionsmessungen wieder direkt am Endrohr durchzuführen, statt allein auf die automatisierte, digitale Eigendiagnose der Fahrzeuge mittels On-Board-Diagnostik zu vertrauen.

Darüber hinaus hat der Bundesverkehrsminister auf europäischer Ebene dafür geworben, die Ausnahmetatbestände des Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über das Kriterium „nach dem Stand der Technik“ einzuschränken. Eine Forderung, die anfangs mehrheitlich keine Unterstützung in Europa fand, mittlerweile aber von der Europäischen Kommission zumindest im Rahmen von Leitlinien zur Auslegung aufgegriffen wurde. Die Forderung Deutschlands nach einer Regelung im Rahmen einer rechtlich verbindlichen Vorschrift besteht hiervon unberührt fort. Auf die Notwendigkeit einer europäischen Clearing-Stelle wurde die Europäische Kommission von Deutschland hingewiesen, um bei unterschiedlichen Einschätzungen der nationalen Aufsichtsbehörden wie im Fall Fiat, eine Entscheidung zur Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen zum Motorschutz herbeizuführen.

Kein anderer Mitgliedstaat der Europäischen Union hat aufgrund der Abgasaffäre derart weitgehende Konsequenzen wie Deutschland gezogen. Die Entwicklungen in Europa zeigen, dass Maßnahmen in Deutschland trotz anfänglicher Widerstände und Skepsis zusehends auf europäischer Ebene positiv beurteilt und von der Europäischen Kommission sogar als Empfehlungen für andere Mitgliedstaaten und Typgenehmigungsbehörden aufgegriffen werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Maßnahmen gegenüber VW

Mit Blick auf den Umwelt- und Verbraucherschutz galt es schnellstmöglich die Konformität der betroffenen Fahrzeuge mit den Emissionsvorschriften und der Typgenehmigung wiederherzustellen. Hierzu wurde VW mit Frist bis 7. Oktober 2015 vom Kraftfahrt-Bundesamt aufgefordert, einen verbindlichen Maßnahmenkatalog und Zeitplan vorzulegen sowie technische Details zu den installierten Softwareprogrammen mitzuteilen. Die technische Lösung zur Abhilfe sieht für alle betroffenen Fahrzeuge eine Mängelbehebung durch den Austausch der Software für die Funkenmotorsteuerung sowie bei einigen Fahrzeugen ergänzend den Einsatz eines Luftleitgitters zur Strömungsstabilisierung der Frischluftzufuhr vor. Für jedes einzelne Fahrzeugkonzept erfolgten eine konkrete Applikation und die Umsetzung im Rahmen einzelner Rückrufaktionen für die verschiedenen Fahrzeug- und Motorvarianten. Die von VW vorgeschlagenen Abhilfemaßnahmen wurden hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit sowie technischen und zeitlichen Realisierbarkeit unter besonderer Berücksichtigung der Kundeninteressen vom Kraftfahrt-Bundesamt und der Untersuchungskommission überprüft, bewertet und als grundsätzlich geeignet angesehen.

Hierauf aufbauend hat das Kraftfahrt-Bundesamt am 15. Oktober 2015 einen Bescheid auf der Grundlage von § 25 Abs. 2 der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung erlassen, wonach zur Beseitigung aufgetretener Mängel und zur Gewährleistung der Vorschriftsmäßigkeit auch für bereits im Verkehr befindliche Fahrzeuge nachträglich Nebenbestimmungen zur Typgenehmigung angeordnet wurden. VW wurde auferlegt, die unzulässige Abschalteinrichtung in allen betroffenen Fahrzeugen mit Motoren der Baureihe EA 189 zu entfernen, geeignete Maßnahmen zur Wiederherstellung der Vorschriftsmäßigkeit insbesondere hinsichtlich der Emissionen des genehmigten Systems zu ergreifen und dies durch entsprechende Nachweise zu belegen. Zudem wurde der Konzern verpflichtet, den vorgelegten Zeit- und Maßnahmenplan einzuhalten und dem Kraftfahrt-Bundesamt über den Erfolg der Rückrufaktionen regelmäßig zu berichten. Unabhängig von der grundsätzlichen Eignung des Maßnahmenplans von VW wurde jede Einzelmaßnahme je Fahrzeugmodell- und Motorvariante unter den Vorbehalt einer gesonderten Freigabe durch das Kraftfahrt-Bundesamt gestellt. Hierzu haben Technische Dienste die Wirksamkeit jeder einzelnen Maßnahme überprüft. Die Ergebnisse wurden zudem über zusätzliche Prüfungen des Kraftfahrt-Bundesamtes durch andere Technische Dienste verifiziert.

Durch die Abarbeitung des Rückrufes in einem verbindlichen Stufenplan werden die Fahrzeuge in einen Zustand versetzt, der der ursprünglich erhaltenen Typgenehmigung und damit auch den Emissionsvorschriften entspricht. Mit der Anordnung entsprechender Nebenbestimmungen gemäß § 25 Abs. 2 EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung hat das Kraftfahrt-Bundesamt als Typgenehmigungsbehörde die mit Blick auf die vorliegende Situation effektiven Maßnahmen ergriffen. Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 fordert, dass die staatlichen Reaktionsmöglichkeiten unter Würdigung des Einzelfalls wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. Diese Anforderungen werden von den ergriffenen Maßnahmen nach Überzeugung des Ausschusses erfüllt.

Da die VW auferlegten Maßnahmen auf eine umfassende Beseitigung des nicht rechtskonformen Zustandes gerichtet sind und vollzogen wurden, ist ihre Wirksamkeit gegeben. Die Verhältnismäßigkeit wurde insbesondere in Abwägung gegenüber einem Widerruf oder einer Rücknahme der Typgenehmigung gemäß § 25 Abs. 2 EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung geprüft. Dies hätte allerdings die Stilllegung bereits zugelassener Fahrzeuge und die Untersagung weiterer Zulassungen bedeutet. Davon wären in erster Linie die Verbraucherinnen und Verbraucher betroffen gewesen, die ihre Fahrzeuge nicht mehr hätten fahren dürfen. Daher stellt die „Heilung“ des rechtswidrigen Zustandes durch die Anordnung von Nebenbestimmungen die verhältnismäßigste Lösung dar. Da der Rückruf insgesamt mit erheblichen, nicht zuletzt finanziellen Nachteilen für den Hersteller verbunden ist, sind die Maßnahmen zudem abschreckend.

Die vom Kraftfahrt-Bundesamt nachträglich angeordneten Nebenbestimmungen haben zur Folge, dass nicht umgerüstete Neufahrzeuge von VW nicht mehr der erteilten EG-Typgenehmigung entsprechen. Um Zulassungsverstößen, beispielsweise über eine kurzzeitige Zulassung im Ausland, vorzubeugen, hat das Bundesverkehrsministerium die obersten für das Zulassungsrecht zuständigen Landesbehörden in Deutschland wie auch die Europäische Kommission hierüber informiert und sensibilisiert. Für ein Verkaufsverbot bereits zugelassener Fahrzeuge fehlt es an der erforderlichen Rechtsgrundlage. Um sicherzustellen, dass tatsächlich alle im Verkehr befindlichen Fahrzeuge umgerüstet werden, werden die Einleitung und der Fortgang der Rückrufaktionen fortlaufend vom Kraftfahrt-Bundesamt überwacht. Vereinbart wurde, dass der Rückrufprozess der 2,4 Millionen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fahrzeuge in Deutschland bis September 2017 abgeschlossen ist. VW hat dafür Sorge zu tragen, die Fahrzeughalter bei Bedarf zu erinnern und über den Fortgang bis zur vollzähligen Umsetzung gegenüber dem Kraftfahrt-Bundesamt Bericht zu erstatten. Da die Fahrzeughalter den Fortschritt des Rückrufprozesses durch den Werkstattbesuch maßgeblich beeinflussen, ist der Zeitplan anspruchsvoll. Ob im bisher nicht eingetretenen Fall einer unterlassenen Umrüstung die Betriebserlaubnis entzogen werden muss, wird im Bundesverkehrsministerium geprüft. Dies ist, so der Bundesverkehrsminister, noch nicht abschließend entschieden.

Dass die Umrüstung der Fahrzeuge zu keinerlei Nachteilen für die Kunden führt, ist gewährleistet und bildete den zentralen Fokus in der Bewertung der Umrüstkonzepte. Eine Freigabe der Umrüstungskonzepte durch das Kraftfahrt-Bundesamt erfolgt nur, sofern sichergestellt ist, dass die Fahrzeuge nach der Durchführung der Rückrufaktion vollumfänglich den geltenden gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Zudem dürfen mit der Umsetzung der Maßnahme hinsichtlich Kraftstoffverbrauch, CO_2-Emissionen, Motorleistung und Drehmoment sowie Geräuschemissionen keine Verschlechterungen verbunden sein und alle typgenehmigungsrelevanten Fahrzeugwerte müssen unverändert Bestand haben. Hierüber erhält jeder Kunde nach Umrüstung eine Bescheinigung in Form einer Zusicherung, die zu den stärksten Verbraucherrechten zählt.

Die Kosten für die Untersuchungen wie auch das gesamte Verwaltungsverfahren werden von VW getragen. Ein Aufwand entsteht für die betroffenen Kunden also nur dadurch, dass sie ihr Fahrzeug in die Werkstatt bringen müssen. Alle hiermit im Zusammenhang stehenden Kosten werden den Kunden im Einzelfall und nach direkter Vereinbarung mit VW erstattet.

Ob den Kunden zusätzliche vertragliche Rechte wie Schadensersatz zustehen, unterliegt der zivilgerichtlichen Klärung und entzieht sich dem Einfluss der Bundesregierung. Aufgrund der Dauer des Rückrufprozesses wurde jedoch in Abstimmung mit dem Bundesjustizministerium VW von der Untersuchungskommission aufgefordert, im Hinblick auf zivilrechtliche Ansprüche auf die Einrede der Verjährung zu verzichten. VW hat diesen Verzicht für alle Konzernmodelle, also neben den VW-Modellen auch für Audi, Porsche, Seat und Skoda, erklärt.

Auch die berechtigte Frage, warum angesichts einer derart einfachen Lösung über ein Softwareupdate der Einsatz einer Abschalteinrichtung je erforderlich war, wurde von der Untersuchungskommission im Austausch mit VW erörtert. Hintergrund ist der hohe technische Fortschritt in der Motorsteuerung während der laufenden Serie. So hat insbesondere die deutliche Verbesserung des Brennverfahrens des Motors gleichzeitig zu einer Optimierung der Schadstoffemissionen geführt. Im Ausschuss wurde zudem bestätigt, dass die Euro-6-Fahrzeuge des VW-Konzerns in aktuellen Tests bewiesenermaßen die Grenzwerte ohne Auffälligkeiten einhalten. Insofern scheint bei VW bereits vor dem Bekanntwerden ein „Umdenken“ stattgefunden zu haben.

III. Maßnahmen gegenüber anderen Herstellern

Im Zentrum der Maßnahmen gegen weitere Hersteller stehen auf Hinweis der Untersuchungskommission hin ergriffene Maßnahmen, die das Thermofenster auf das tatsächlich notwendige Maß beschränken sollen. Die betroffenen Hersteller wurden dazu veranlasst, freiwillig technische Verbesserungen an Neufahrzeugen wie auch an in Betrieb befindlichen Fahrzeugen vorzunehmen. Alle hiervon betroffenen deutschen Hersteller mit Typzulassungen in Deutschland haben schriftlich erklärt, dass sie geeignete Optimierungen durchführen werden. Betroffen sind europaweit rund 680.000 produzierte Fahrzeuge der Hersteller Audi, Mercedes, Opel, Porsche sowie VW, die einen freiwilligen Rückruf im Rahmen von Serviceaktionen vornehmen.

Dass die Umsetzung der Maßnahmen über einen freiwilligen Rückruf statt einer rechtlichen Durchsetzung als Verpflichtung erfolgt, war immer wieder Gegenstand der öffentlichen Kritik. Für einen rechtssicheren Bescheid in dieser Angelegenheit fehlt es dem Tatbestandsmerkmal des Motorschutzes allerdings an einer klaren Eingrenzung und rechtsstaatlich gebotener Bestimmtheit, ja sogar Bestimmbarkeit, um den Fahrzeugherstellern die Möglichkeit zu nehmen, sich in teils extensiver Art und Weise auf die Ausnahmebestimmung zu berufen. Die besondere Schwierigkeit der Bewertung im Kontext der Rechtsunsicherheit und fahrzeugbezogenen technischen Einzelfallbetrachtung ist in den Vernehmungen von befassten Ingenieuren und Juristen deutlich zum Ausdruck gekommen. Der Leiter der Untersuchungskommission erinnert hierzu an die Verantwortung einer Bundesbehörde, dass Maßnahmen gegenüber den Herstellern rechtlich zuverlässig abgesichert sein müssen, da andernfalls weitreichende haftungsrechtliche Risiken erzeugt werden. „*Deswegen verbietet es sich aus Behördensicht auch, vorschnell oder ins Blaue hinein über Manipulationen zu spekulieren*.“ Angesichts der Betonung der Hersteller, dass die Abgaskontrollstrategie mit den geltenden Vorschriften im Einklang steht, ist es naheliegend, dass die Feststellung einer Unzulässigkeit in einem gerichtlichen Rechtsstreit münden würde. Der von

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Untersuchungskommission und vom Bundesverkehrsministerium gewählte Weg war daher nach Überzeugung des Ausschusses sachgerecht. Das Vorgehen erfolgte nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme zu allerletzt mit Rücksicht auf die Hersteller, es diente vielmehr in erster Linie den Interessen der Halter der betroffenen, kurzfristig verbesserten Fahrzeuge und den Belangen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes.

Wie auch für die technischen Einzellösungen bei VW wird das Kraftfahrt-Bundesamt die verbesserten Emissionsminderungskonzepte jeweils vor der Umsetzung auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen. Die Maßnahmen im deutschen Zuständigkeitsbereich werden den Stickoxidausstoß der betroffenen Fahrzeuge deutlich verbessern. Zweifel an der Zulässigkeit der Emissionsminderungsstrategien bei Herstellern der Gruppe II würden nach Freigabe des Kraftfahrt-Bundesamtes und entsprechender Maßnahmenumsetzung dann nicht weiter bestehen.

In den Anhörungen betroffener Fahrzeughersteller ist deutlich geworden, dass die Prozesse und Strukturen im Bereich der Produktentstehung von der Softwarefunktionsentwicklung, Freigabe und Applikationsmethodik, über die Emissionstypisierung bis hin zum Eskalationsmanagement auf den Prüfstand gestellt und optimiert werden. Es ist deutlich geworden, dass die Aufklärungsarbeit der Untersuchungskommission entscheidend zu einem Erkenntnisgewinn sowie zum besserem Verständnis der Gefahren beitragen konnte, die von der Beschädigung der Systemkomponenten ausgehen, um die Wirksamkeit der Emissionskontrollsysteme künftig streng bis an die physikalischen Grenzen zu führen.

Für im Ausland genehmigte Fahrzeugtypen kann die Untersuchungskommission lediglich darauf hinwirken, dass vergleichbare Vereinbarungen mit der jeweils zuständigen ausländischen Genehmigungsbehörde getroffen werden. Es ist bereits gelungen, gleichgelagerte Ankündigungen beispielsweise bei Suzuki, Renault und Dacia zu veranlassen.

Im Fall Fiat hat die Untersuchungskommission im Mai 2016 sowohl die italienische Typgenehmigungsbehörde wie auch die Europäische Kommission über die Testergebnisse und ihre Bewertung informiert. Die italienischen Behörden vertreten nach Durchführung eigener Messungen allerdings die Auffassung, die Abschalteinrichtung bei Fiat sei als zulässig zu bewerten. Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen hat Deutschland ein Vermittlungsverfahren auf europäischer Ebene angestoßen. In Folge der Bestätigung der Messergebnisse des Kraftfahrt-Bundesamtes durch die Europäische Kommission hat Italien mitgeteilt, dass Fiat eine freiwillige europaweite Serviceaktion bei allen betroffenen Fiat-Fahrzeugen vornimmt. Die unterschiedliche Rechtsauffassung Italiens und Deutschlands zur Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen bleibt unverändert bestehen.

Aufgrund der allgemeinen Feststellung der Untersuchungskommission, dass die europäische Gesetzgebung zu zulässigen und unzulässigen Formen der Beeinflussung der Abgasnachbehandlung von den Adressaten der Vorschriften unterschiedlich interpretiert wird, setzt sich die Bundesregierung für eine Verbesserung und Anpassung von kraftfahrzeugtechnischen Typgenehmigungsverfahren sowie der Einzelvorschriften zu Abgasemissionen auf internationaler europäischer und nationaler Ebene ein.

IV. Verbraucherschutzfragen

Zum Auftrag des Ausschusses gehörte die Frage, inwieweit die Halter von manipulierten Fahrzeugen von der Bundesregierung bei der Durchsetzung ihrer Interessen unterstützt wurden, und inwieweit sich die Bundesregierung für eine Gleichbehandlung der betroffenen Fahrzeughalter in Deutschland mit den Fahrzeughaltern in den USA eingesetzt hat. Zudem stellte sich die Frage, welche rechtlichen (nationalen und unionsrechtlichen) Konsequenzen aus der Aufklärung des Untersuchungsgegenstandes im Hinblick auf den Verbraucherschutz, die Rechtsstellung der Verbraucher und auf die Herstellerverantwortung gezogen werden können.

Der Ausschuss unterstreicht, dass sich die Bundesregierung von Beginn des Abgasskandals an für eine transparente Informationspolitik gegenüber den Kunden eingesetzt hat. Hierfür liegt die Hauptverantwortung selbstverständlich beim Hersteller, in diesem Fall VW. Die Maßnahmen der Untersuchungskommission „Volkswagen“ und des Kraftfahrt-Bundesamtes seit September 2015 haben nach Überzeugung des Ausschusses Entscheidendes für die Durchsetzung von Verbraucherinteressen bewirkt.

Zu den Rechten der Verbraucher in Deutschland und Europa, auch im Hinblick auf die Unterschiede zu den Vereinigten Staaten von Amerika, hat im Ausschuss der zuständige Staatssekretär aus dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz umfassend Stellung genommen. Für das Justiz- und Verbraucherschutzministerium stellt die Verwendung illegaler Abschalteinrichtungen, einen Mangel dar, der beseitigt werden

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

muss. Bei Auftreten eines Mangels können Gewährleistungs- und Nachbesserungsansprüche bestehen, zu deren Erfüllung der Hersteller auch von der Bundesregierung in der rechtlichen Pflicht gesehen wird.

Grundsätzlich stehen den Kunden in Deutschland dieselben Anspruchsgrundlagen wie in allen anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Verfügung. Das Kaufrecht ist insoweit europäisch harmonisiert. Ein Vergleich mit den Ansprüchen und Entschädigungsleistungen in den USA ist jedoch bereits aufgrund fundamentaler Unterschiede der Rechtssysteme und -traditionen kaum möglich. Aus Sicht des Ausschusses sind bezogen auf die Causa VW insbesondere zwei zentrale Unterschiede hervorzuheben. Erstens ist in den USA eine hundertprozentige Einhaltung der dortigen strengen Grenzwerte technisch wahrscheinlich nicht erreichbar, sodass sich die Fahrzeuge nicht in einen rechtskonformen Zustand versetzen lassen. Demgegenüber lassen sich die betroffenen Fahrzeuge in Deutschland über die vom Kraftfahrt-Bundesamt angeordneten Nebenbestimmungen zur Typgenehmigung im Rahmen der Rückrufaktionen in einen rechtskonformen Zustand versetzen. Damit wird der aufgetretene Mangel beseitigt. Nach Freigabe der entsprechenden Nachrüstung erhalten deutsche VW-Kunden das Fahrzeug mit den „Fahrzeugeigenschaften“ (Motorleistung, CO_2-Emissionen, Kraftstoffverbrauch, Geräuschemissionen), die sie ursprünglich bestellt haben. Die Umrüstung nimmt zudem laut VW nur wenig Zeit in Anspruch. Zweitens setzt in Deutschland und Europa eine Entschädigungsleistung grundsätzlich die Feststellung eines konkret bezifferten finanziellen Schadens voraus. Diese Voraussetzung für eine Entschädigungsleistung kennt das US-amerikanische Recht nicht. Deshalb ist die Forderung nach Gleichbehandlung der Kunden in Deutschland und Europa mit den Kunden in den USA irreführend. Mit Blick auf ihr Fahrzeug sind die Kunden in Deutschland und Europa in einer vorteilhaften Lage: ihr Fahrzeug kann in einen rechtskonformen, mangelfreien Zustand gebracht werden. Für die damit verbundenen Kosten muss allein VW aufkommen.

Darüber hinausgehende Ansprüche gegen den Hersteller bedürfen in Deutschland der zivilgerichtlichen Durchsetzung und entziehen sich dem Einfluss der Bundesregierung. Damit alle Verbraucherinnen und Verbraucher etwaige Garantie- oder Gewährleistungsansprüche geltend machen können, hat die Bundesregierung VW aufgefordert, eine umfassende Verjährungsverzichtserklärung abzugeben. Die zivilgerichtliche Durchsetzung ist nunmehr bis zum 31. Dezember 2017 möglich und schließt auch Fahrzeughalter ein, deren Gewährleistungsansprüche eigentlich bereits verjährt wären.

Um die prozessuale Durchsetzung von Ansprüchen einer Vielzahl Betroffener zu vereinfachen und zu beschleunigen, wurden von Bundesjustizminister Heiko Maas nach dem Bekanntwerden des VW-Skandals die Arbeiten am Entwurf zur Einführung einer Musterfeststellungsklage im Dezember 2016 abgeschlossen. Zwar stellt das Zivilprozessrecht mit der Streitgenossenschaft und der objektiven Klagehäufung bereits funktionierende und bewährte Instrumente zur Bündelung mehrerer Ansprüche zur Verfügung, die auch von geschädigten VW-Käufern in Anspruch genommen werden können. Die Möglichkeit, Ansprüche vergleichbarer Streitgegenstände zunächst im Rahmen eines Musterverfahrens vor Klageerhebung feststellen zu lassen, ist bisher jedoch nur im Rahmen des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes möglich und bedarf einer ergänzenden Regelung. Eine Sammelklage-Industrie, wie sie in den USA vorzufinden ist, darf und wird es in Deutschland nicht geben. Verbraucherstaatssekretär Billen unterstrich hierzu, dass im deutschen Rechtssystem die Frage, ob ein Schaden entstanden ist, „*durch ein Gericht geklärt wird und nicht über öffentlichen Druck, der ein Unternehmen sozusagen in Vergleiche hineinzwingt.*“ Dies bedeute Rechtssicherheit sowohl für die Verbraucherseite wie für die Unternehmensseite.

Der öffentlich erhobene Vorwurf, der Bundesverkehrsminister habe mit der Streichung einer diesbezüglichen Passage aus dem Entwurf eines am 15. Dezember 2015 vorgelegten Berichts an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz das Vorhaben einer Musterfeststellungsklage torpediert, hat sich im Ausschuss als unbegründet erwiesen. Die Absichtserklärung im Bericht griff lediglich dem damaligen Gesprächsstand vor und war nach Aussage des Bundesverkehrsministers „*zu weitgehend*“ formuliert. Die gebotenen Vorarbeiten sind mit einem Referentenentwurf des zuständigen Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz nunmehr geleistet. Der Bundesverkehrsminister steht nach eigenem Bekunden einer potenziellen Ausweitung der Mittel kollektiver Rechtsdurchsetzung „*offen gegenüber*“.

Der Ausschuss stellt fest, dass alle im Einflussbereich der Bundesregierung möglichen und erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der von den VW-Manipulationen betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher ergriffen oder im Untersuchungszeitraum angestoßen wurden. Dass den betroffenen Kunden keine Nachteile entstehen, stand hierbei durchgängig im Fokus.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

V. Kraftfahrzeug-Steuerfragen

Zum Untersuchungsauftrag gehörte die Frage, welche Auswirkungen auf die Kraftfahrzeug-Steuereinnahmen es infolge von Abweichungen zwischen Kraftfahrzeug-Herstellerangaben zu Stickoxidemissionen (Stickoxid: NOx) und sonstigen Emissionen von Dieselfahrzeugen gab und was die Bundesregierung insoweit veranlasst und gegebenenfalls zur Abhilfe unternommen hat.

Der Ausschuss erinnert daran, dass das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) im Untersuchungszeitraum mehrfach geändert wurde. Die Kraftfahrzeugsteuer wurde bis zum 30. Juni 2009 nach Hubraum und nach Schadstoffemissionen als Bestandteil der sogenannten Euro-Abgasnormen erhoben. Für Pkw mit erstmaliger Zulassung ab dem 1. Juli 2009 wird die Steuer nicht mehr nach Schadstoffemissionen, sondern neben dem Hubraum zusätzlich nach dem CO_2-Prüfwert bemessen.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme haben die von VW eingeräumten Manipulationen nicht zu Mindereinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer geführt. Der Ausschuss hat in seiner Beweisaufnahme allerdings nicht die Haushaltslage, sondern die Betroffenheit der Verbraucher in den Mittelpunkt gestellt.

Der Ausschuss unterstreicht zunächst, dass bei der Kraftfahrzeugsteuer, wie bei jeder anderen Steuer auch, die Steuerlast aufgrund eines konkret bestimmten Tatbestands und der daran geknüpften Rechtsfolge messbar und in gewissem Umfang für die Steuerschuldner voraussehbar und überschaubar sein muss. Im Kraftfahrzeugsteuerrecht sind für die Beurteilung der Schadstoff- und Kohlendioxidemissionen die Feststellungen der Zulassungsbehörden verbindlich (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 KraftStG). Nach § 175 Abgabenordnung (AO) ist ein Steuerbescheid zu erlassen, aufzuheben oder zu ändern, soweit ein Grundlagenbescheid, der Bindungswirkung für den Steuerbescheid entfaltet, erlassen, aufgehoben oder geändert wird. Dieser Grundlagenbescheid ist die Zulassung des Fahrzeugs zum Straßenverkehr (§ 3 der Verordnung über die Zulassung von Fahrzeugen zum Straßenverkehr [FZV]). Die Zulassung eines Fahrzeugs setzt voraus, dass es einem genehmigten Typ entspricht. Die für das Fahrzeug maßgeblichen Emissions- oder CO_2-Werte ergeben sich aus der Typgenehmigung.

Der Kraftfahrzeug-Steuerbescheid wäre wegen seiner Bindungswirkung an den verkehrsrechtlichen Grundlagenbescheid aufzuheben oder zu ändern, wenn der verkehrsrechtliche Grundlagenbescheid rückwirkend geändert wird. Dies ist bei den von der von VW eingeräumten Manipulation betroffenen Fahrzeugen nicht der Fall. Auch hat weder der bestandskräftig gewordene Verwaltungsakt des Kraftfahrt-Bundesamts, der die Nutzung unzulässiger Abschalteinrichtungen durch VW feststellt, noch der anschließende Rückruf Auswirkungen auf die rechtliche Beurteilung des Grundlagenbescheids. Damit scheidet auch eine rückwirkende Änderung der Kraftfahrzeugsteuer aus.

Denn die Erfüllung der nachträglich durch das Kraftfahrt-Bundesamt auferlegten Nebenbestimmungen zur ursprünglich erteilten Typgenehmigung führt nicht zu einer Veränderung der für die Bemessung der Kraftfahrzeugsteuer relevanten Emissionswerte oder CO_2-Werte. Der Ausbau der Abschalteinrichtung erfolgt nach Maßgabe der durch das Kraftfahrt-Bundesamt festgelegten Bedingungen. Die NOx-Werte werden danach entsprechend der Typgenehmigung begrenzt. Eine Erhöhung der CO_2-Werte ist nach Maßgabe der vom Kraftfahrt-Bundesamt festgesetzten Bedingungen nicht zugelassen und im Rahmen des Freigabekonzepts überprüft worden. Auswirkungen auf die Kraftfahrzeugsteuerbelastung der Kunden können daher nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme in diesen Fällen nicht eintreten. Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich, dass auf Veranlassung der von Bundesverkehrsminister *Alexander Dobrindt* eingesetzten Untersuchungskommission „Volkswagen“ dem Fahrzeughalter bzw. der Fahrzeughalterin bescheinigt,

> *„dass Ihr Fahrzeug nach der Durchführung der Rückrufaktion vollumfänglich den geltenden gesetzlichen Vorschriften entspricht. Die VW AG sichert Ihnen ferner zu, dass mit der Umsetzung der Maßnahme hinsichtlich Kraftstoffverbrauch, CO_2-Emissionen, Motorleistung und Drehmoment sowie Geräuschemissionen keine Verschlechterungen verbunden sind und alle typgenehmigungsrelevanten Fahrzeugwerte unverändert Bestand haben.”*

Zu den Auswirkungen auf die Kraftfahrzeugsteuer durch die Untersuchungen des Kraftfahrt-Bundesamts hinsichtlich der von VW am 3. November 2015 öffentlich eingeräumten, falschen CO_2-Wert-Angaben kann der Ausschuss noch keine Aussage treffen. Das Verfahren dazu ist noch nicht abgeschlossen. Obwohl der von VW selbst geäußerte Verdacht, dass einzelne Mitarbeiter die Prüfanlagen manipuliert haben könnten, nach interner Überprüfung durch VW nicht bestätigt werden konnte, wurden die Messungen des Kraftfahrt-Bundesamts auf Anordnung der Untersuchungskommission fortgesetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wenn das Kraftfahrt-Bundesamt eine Erhöhung der CO_2-Werte feststellt und die Typgenehmigung rückwirkend ändert, ist damit auch die Fahrzeugzulassung als der für die Steuer maßgeblichen Grundlagenbescheid anzupassen. Denn die Zulassung wird auf Antrag nur erteilt, wenn das Fahrzeug einem genehmigten Typ entspricht (§ 3 FZV). Steuerschuldner ist dabei gemäß § 7 KraftStG bei einem inländischen Fahrzeug die Person, für die das Fahrzeug zum Verkehr zugelassen ist, also die Halterin oder der Halter. VW hat diesbezüglich den 28 Finanzministern der Europäischen Union in einem Schreiben die Übernahme der Steuerschuld für das gesamte Fahrzeugleben für den Fall zugesagt, dass Mehrsteuern im Zusammenhang mit CO_2-Messungen bei Fahrzeugen von VW entstehen.

Für den Fall, dass es zu einer rückwirkenden Erhöhung des CO_2- Anteils an der Kraftfahrzeugsteuer kommt, hat die Bundesregierung nach Auffassung des Ausschusses alles ihrerseits Erforderliche veranlasst, um eine Lösung zu erarbeiten, damit nach Abschluss der Nachmessungen gegebenenfalls entstehende höhere Kraftfahrzeugsteuerbelastungen vom Verursacher übernommen werden. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass eine vertragliche Übernahme durch VW nach § 48 in Verbindung mit § 192 Abgabenordnung geprüft wird.

Für Diesel-Pkw, die von einer Rückrufaktion betroffen sind, kann es für die Vergangenheit aufgrund der Bestandskraft des maßgeblichen Grundlagenbescheids keine Auswirkungen auf die Kraftfahrzeugsteuer geben. Das gilt auch für Fahrzeuge, die von einer der im Untersuchungszeitraum geltenden befristeten Steuerbefreiungen profitieren. Auswirkungen auf die im Untersuchungszeitraum geltenden Steuerbefreiungen sind aus folgenden Gründen ausgeschlossen:

- Die Steuerbefreiung für die Nachrüstung von Partikelminderungssystemen zwischen 2006 und 2009 ist nicht betroffen, da es bei den Manipulationen nicht um Partikelminderungssysteme geht.
- Die Steuerbefreiung für ein Jahr beziehungsweise für zwei Jahre bei Erfüllung der Euro-5- und Euro-6-Norm bei Pkw mit Erstzulassung zwischen dem 5. November 2008 und dem 30. Juni 2009 endete in jedem Fall am 31. Dezember 2010 und war von CO_2-Werten unabhängig.
- Die Steuerbefreiung für Euro-6-Pkw bei Erstzulassung zwischen 1. November 2011 und 31. Dezember 2013 ist ebenfalls nicht betroffen, da im Rahmen der umfassenden Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes keine Verstöße gegen die Verwendung des Verbots von Abschalteinrichtungen bei Motoren mit der Abgasstufe Euro 6 festgestellt wurden.

Sowohl die Behauptung, dem Staat seien durch Manipulationen der Abgasminderung oder der CO_2-Werte Mindereinnahmen entstanden als auch der Vorwurf, im Zusammenhang mit dem Abgasskandal kämen auf die Halterinnen und Halter höhere Steuerbelastungen zu, sind bis dato nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme eindeutig falsch.

G. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Notwendigkeit eines Untersuchungsausschusses zur Aufarbeitung der Rolle der Bundesregierung im Rahmen des sogenannten „VW-Abgasskandals“ war von Beginn an umstritten. Im Laufe seiner Arbeit hat sich bestätigt und erhärtet, dass es dieses Instruments nicht bedurft hätte. Der Ausschuss hat keine relevanten neuen Erkenntnisse zu Tage gefördert.

Das Ergebnis der Beweisaufnahme gibt keinen Grund, das Handeln der Bundesregierung zu beanstanden – im Gegenteil: Nach dem Bekanntwerden des Geständnisses von Mitarbeitern von VW, in den USA illegale Software zur Abschaltung der Abgasreinigung eingesetzt zu haben, hat die Bundesregierung für Deutschland den Sachverhalt unverzüglich aufgeklärt. VW wurde verpflichtet, seine illegalen Abschalteinrichtungen aus allen Fahrzeugen auf eigene Kosten und unter vollständiger Wahrung der Verbraucherrechte zu entfernen. Dieselfahrzeuge anderer Hersteller wurden im Rahmen einer umfassenden Felduntersuchung auf das Vorhandensein illegaler Abschalteinrichtungen untersucht. Vor dem Hintergrund eines unzureichenden europäischen Regelwerks, das für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Verwendung von Abschalteinrichtungen weder einheitliche rechtliche noch technische Vorgaben enthält, ist es der von der Bundesregierung eingesetzten Untersuchungskommission gelungen, im Wege freiwilliger Vereinbarungen mit deutschen Herstellern über von den Herstellern finanzierte Nachbesserungen unmittelbare Verbesserungen der Abgasemissionen unter Wahrung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Interessen der Verbraucher zu erreichen. Durch eine vorgezogene Anwendung und Umsetzung noch nicht in Kraft getretener, neuer europäischer Regelungen einer Abgasmessung im Realbetrieb im Rahmen der Typgenehmigung und der Einrichtung einer neuen Abteilung für Marktüberwachung im Kraftfahrt-Bundesamt hat die Bundesregierung damit auch auf der europäischen Ebene ein starkes Zeichen für eine Einführung von verpflichtenden Marktüberwachungsregelungen gesetzt.

Maßgebliche Schritte, die als Konsequenzen aus dem Abgasskandal hätten gezogen werden können, wurden bereits vor der Einrichtung des Ausschusses, sogar bereits vor Auftreten des Abgasskandals unternommen. Sowohl das neue Rollenprüfverfahren WLTP als auch RDE zur Messung von Abgasemissionen im realen Fahrbetrieb sind seit ca. 2011 in der Entwicklung und ihre Einführung wurde schon vor September 2015 forciert. Mit Hilfe dieser neuen Prüfverfahren ist zu erwarten, dass die Verwendung illegaler Abschalteinrichtungen für die Hersteller deutlich erschwert und so wirtschaftlich unattraktiv wird. Diese Prüfverfahren sind unmittelbare Reaktion auf das allgemein bekannte Auseinanderfallen von Realemissionen und auf dem Rollenprüfstand gemessenen Emissionen. Auch hierzu hat es keines Untersuchungsausschusses bedurft. Auf europäischer Ebene war Deutschland stets Antreiber einer strikteren Abgasgesetzgebung und begegnete hier auch Widerständen anderer Mitgliedstaaten und der Hersteller. In den wesentlichen Punkten konnte sich Deutschland dabei durchsetzen und eine Verbesserung der Rechtslage in einem angemessenen Zeitraum erreichen.

Der kontinuierlich erhobene Vorwurf der Opposition, es handele sich beim Abgasskandal um einen Fall von „Staatsversagen“, hat sich für den Ausschuss in jeder Hinsicht als PR-Floskel ohne jegliche Grundlage herausgestellt. Eine weitere Aufklärung des Abgasskandals hätte zügig und problemlos im Verkehrsausschuss erfolgen können. Die Nutzung des schärfsten Schwerts der Opposition zur Untersuchung und Überwachung von Regierungshandeln war an dieser Stelle schlichtweg übertrieben.

Zum Auftrag dieses Ausschusses gehörte es auch, Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen seiner Beweisaufnahme deutlich zu machen. Im Fokus sollten dabei der Gesundheits-, Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz sowie mögliche Änderungen in der Organisation und Struktur der Prüfbehörden für die Einhaltung der Abgasgesetzgebung stehen. Aus Sicht des Ausschusses legen diese ein „Zehn-Punkte-Programm“ nahe:

1. Für Normklarheit sorgen!

Die bisher im Zusammenhang von Abgasemissionen geltenden Vorschriften geben den Typgenehmigungsbehörden keine ausreichende Grundlage, um eine zulässige technische oder softwarebasierte Aufrüstung von Fahrzeugen von einer unzulässigen zu unterscheiden und gegebenenfalls gegen eine unzulässige Vorrichtung rechtlich vorzugehen. Daher bedarf es einer Konkretisierung der einschlägigen europäischen Normen – und gegebenenfalls auch der Vereinbarungen auf der Ebene der UNECE –, um eine rechtssichere Erkennung unzulässiger Abschalteinrichtungen zu gewährleisten.

Die Nutzung von Abschalteinrichtungen, die die Wirksamkeit des Abgasnachbehandlungssystems mindern, ist nach geltendem europäischen Recht grundsätzlich unzulässig. Von diesem grundsätzlichen Verbot werden in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 Ausnahmen aufgelistet. Der Ausschuss kommt zum Ergebnis: Die dort gelisteten Ausnahmen sind nicht eindeutig definiert. Es ist zum einen für die Typgenehmigungsbehörde mit Hilfe des europäischen Rechts nicht in jedem Fall zweifelsfrei möglich festzustellen, ob eine genutzte Abschalteinrichtung technisch zulässig ist oder nicht. Zum anderen ist die Formulierung der Ausnahmen zum Teil so weit, dass sie den Zweck des Verbots konterkarieren und den Automobilherstellern einen viel zu weiten Einsatzspielraum lassen.

Dies trifft im Besonderen für die Ausnahme des Motorenschutzes zu. Hier wird den Herstellern ein zu großer Auslegungsspielraum gegeben. Sie können weitreichende sogenannte Thermofenster definieren, in denen eine Abschalteinrichtung nur innerhalb eines bestimmten Außentemperaturbereichs zum Tragen kommt, auch wenn eine weite Spannbreite der nicht eingeschlossenen Außentemperaturen eher die Regel denn die Ausnahme in Europa darstellt. Zurzeit ist es der Hersteller, der durch seine Motorkonstruktion bestimmt, wie häufig eine Abschalteinrichtung greifen muss, damit die vorgegebene Lebensdauer des Motors erfüllt werden kann. Um dies zu unterbinden, ist es entscheidend, dass das Kriterium „Stand der Technik“ Maßstab für Ausnahmen zum Motorschutz wird. Die Bundesregierung wird ermutigt, dies gegenüber der Europäischen Kommission mit Nachdruck weiter zu verfolgen.

Eine bloße Auslegungshilfe der Europäischen Kommission in Form von Leitlinien genügt nicht zur Herstellung der nötigen Normenklarheit. Insoweit fehlt die erforderliche rechtliche Verbindlichkeit. Die Bundesregierung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sollte weiterhin gegenüber der Europäischen Kommission darauf bestehen, dass unverbindliche Leitlinien, wie sie von der Europäischen Kommission im Januar 2017 veröffentlicht wurden, in einem harmonisierten Binnenmarkt mangels Verbindlichkeit keine geeignete Lösung bieten.

Notwendig sind klar bestimmte und umgrenzende Begrifflichkeiten und Definitionen. Es muss den Normadressaten, also sowohl den Herstellern als auch den Typgenehmigungsbehörden, allein durch den Gesetzestext hinreichend klar sein, wann die Nutzung einer Abschalteinrichtung ausnahmsweise zulässig ist. Die Nutzung muss – wie vom Gesetzgeber nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 bezweckt – die Ausnahme werden, nicht die Regel.

Auf Ebene der Europäischen Union wird der Vorschlag diskutiert, eine Rotation der Technischen Dienste auf europäischer Ebene für die Abgasgutachten der beantragenden Fahrzeughersteller einzuführen. Dieser Vorschlag wird vom Ausschuss grundsätzlich begrüßt.

Im Zuge der Überarbeitung der europäischen Typgenehmigungsvorschriften wird es vermutlich erforderlich sein, auch einzelne nationale Regelungen, etwa im Bereich der Sanktionen, konkreter zu fassen. Diese enthalten derzeit viele Verweisungen, sind auch aus Gründen der Änderungshistorie über mehrere Gesetze verstreut und können erst im Rahmen einer langen Verweisungskette zu einem einheitlichen System verbunden werden. Hier sollte aus Sicht des Ausschusses mehr Klarheit für die Normadressaten einerseits und die rechtsanwendenden Behörden andererseits geschaffen werden. Der Ausschuss empfiehlt zudem, im Zuge der nächsten Änderung der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung auch einen Tatbestand zu schaffen, der das Verbot von Abschalteinrichtungen ausdrücklich nennt und die bloße Nutzung unzulässiger Abschalteinrichtungen mit einem Bußgeld je betroffenen Fahrzeug vorsieht.

Das Kraftfahrt-Bundesamt wird auch künftig, darin ist sich der Ausschuss sicher, in vergleichbaren Fällen alle Möglichkeiten ausschöpfen, um auch Hersteller, deren Fahrzeuge oder genehmigungsbedürftigen Bauteile nicht vom Kraftfahrt-Bundesamt genehmigt worden sind, zur Wiederherstellung der Konformität ihrer Fahrzeuge zu bewegen.

2. Emissionsminderungsstrategie und Motorsteuerungssoftware offen legen!

Mit Verabschiedung des zweiten RDE-Pakets sind die Automobilhersteller verpflichtet worden, ihre sogenannten „Emissionsminderungsstrategien“ den nationalen Genehmigungsbehörden offenzulegen (vergleiche Art. 1 Nr. 1 u. 4 der Verordnung (EU) Nr. 646/2016). Dies bedeutet, dass die Automobilhersteller den Genehmigungsbehörden aufzeigen müssen, wie sie mit Hilfe der Abgasnachbehandlungssysteme in ihren Fahrzeugen die Abgasgrenzwerte einhalten und wann die Abgasnachbehandlungssysteme unter welchen Bedingungen wie wirken. Die Genehmigungsbehörden bekommen so ein Instrument an die Hand, um überprüfen zu können, ob Hersteller Abgasnachbehandlungssysteme in ihre Fahrzeuge einbauen, die den gesetzlich zulässigen Rahmen der Ausnahmeregelungen zum Einsatz von Abschalteinrichtungen überschreiten. So wird bereits vor Erlass einer Typgenehmigung der Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen weitgehend unterbunden.

In der Beweisaufnahme wurde wiederholt die Frage erörtert, ob darüber hinaus die Motorsteuerungssoftware eines Fahrzeuges bzw. Fahrzeugmodells den Genehmigungsbehörden offenbart werden muss, um einen Verstoß im Verdachtsfall rechtssicher beweisen zu können. Die Experten haben im Ausschuss bestätigt, dass selbst anhand der offengelegten Emissionsstrategie der Nachweis einer unzulässigen Abschalteinrichtung noch nicht geführt werden kann. Erst der Einblick in die Motorsteuerungssoftware eröffnet die Möglichkeit, einen Verdacht rechtssicher zu beweisen oder zu widerlegen. Daher begrüßt der Ausschuss, dass die Dokumentationspflichten der Hersteller hinsichtlich ihrer verwendeten Emissionsminderungsstrategie und Gewährleistung eines optionalen Einblicks in die Motorsoftware im Rahmen der RDE-Pakete verschärft werden.

Eine Verpflichtung der Genehmigungsbehörde, während jedes Genehmigungsprozesses Einblick in die gesamte Motorsteuerungssoftware zu nehmen, hält der Ausschuss hingegen nicht für regelmäßig erforderlich und unverhältnismäßig aufwendig. Einerseits sorgt die Offenlegung der Emissionsminderungsstrategie bereits dafür, dass Abgasnachbehandlungssysteme der Hersteller transparent werden und eine Abschaltung vom Hersteller besonders begründet werden muss. Andererseits ist heutige Motorsteuerungssoftware derart umfangreich und komplex, dass der Nutzen einer obligatorischen Prüfung der gesamten Software außer Verhältnis zu deren Kosten stünde. Allerdings fordert der Ausschuss die Hinterlegung der gesamten Motorsteuerungssoftware im Typgenehmigungsverfahren, damit die Genehmigungsbehörde tiefergehende Prüfungen durchführen kann.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3. Prüfverfahren kontinuierlich weiter entwickeln!

Die Einführung von RDE ist zusammen mit dem neuen Rollenprüfstandtestverfahren WLTP ein Meilenstein in der europäischen Abgasgesetzgebung. Der Ausschuss begrüßt, dass die Bundesregierung sich für ihre Einführung auf der Ebene der UNECE wie der Europäischen Union besonders engagiert hat. Sie normieren die bisher weltweit strengsten Voraussetzungen und genauesten Prüfungen im Rahmen einer Typgenehmigung.

Damit geht einher, dass bislang noch wenig Erfahrungswissen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinsichtlich RDE und WLTP und ihren (Aus-)Wirkungen bestehen kann. Da die PEMS-Technologie für Pkw einem kontinuierlichen Entwicklungsprozess auf europäischer Ebene unterliegt, begrüßt der Ausschuss die europäische Beschlusslage zu den Konformitätsfaktoren. Die Entwicklung der PEMS-Technologie ist zu beobachten und nach jedem Entwicklungsschritt auf der europäischen Ebene eine Anpassung der betroffenen Regelungen vorzunehmen, um den Zwecken des Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes zu entsprechen. Dies bedeutet auch eine Anpassung der Konformitätsfaktoren hinsichtlich der einbezogenen Fehlertoleranzen, so, wie es im zweiten RDE-Paket vorgesehen ist.

Der Ausschuss geht davon aus, dass die Europäische Kommission, so wie es im Erwägungsgrund 15 der Emissionsgrundverordnung Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgesehen ist, das Prüfverfahren nach WLTP evaluiert, um gegebenenfalls auftretende „Schlupflöcher“ aufzudecken und zu beseitigen und so das Verfahren wirksam zu halten. Es geht darum, Dynamiken und Veränderungen frühzeitig zu erkennen und aufzugreifen. Es muss ausgeschlossen werden, dass erneut – wie mit dem NEFZ – über Jahre ein Rollenprüfverfahren den Standard darstellt, das nicht mehr zeitgemäß ist.

4. Endrohrmessung wieder einführen!

Im Zuge der Arbeit des Ausschusses ist deutlich geworden, dass ein Verlassen allein auf die sogenannte On-Board-Diagnose (OBD) von Abgaswerten in Fahrzeugen nicht ausreichend ist. Um die Validität der OBD-Werte prüfen zu können, erscheint eine zusätzliche Endrohrmessung unerlässlich. Deshalb wurde diese von der Bundesregierung für die alle zwei Jahre im Rahmen der Hauptuntersuchung vorzunehmende Abgasuntersuchung (AU) wieder verpflichtend eingeführt. Dazu ist der aktuelle AU-Leitfaden 5 aktualisiert worden (AU-Leitfaden 5.01). Dieser gilt ab Sommer 2017.

5. Verfügbarkeit von AdBlue verbessern

Unter den Technologien zur Senkung des Schadstoffausstoßes bei Dieselmotoren kommt der SCR-Technologie eine Schlüsselrolle zu. Der Ausschuss hält deshalb ein dichtes Versorgungsnetz für „AdBlue“ für geboten: Ähnlich wie Motorenöl sollte AdBlue bundesweit an der Tankstelle verfügbar sein. Dies ist bei Gebinden wie Flaschen und Kanistern bereits regelmäßig der Fall. Der Ausschuss begrüßt zudem die Vorstöße seitens verschiedener Mineralölgesellschaften, auch ein Zapfsystem für Pkw schrittweise aufzubauen. Zusätzlich muss gewährleistet sein, dass Verbraucher unkompliziert die Standorte ermitteln können, die über „AdBlue“-Zapfanlagen verfügen. In Betracht kommt hier unter anderem der Aufbau von digitalen Tankstellenverzeichnissen.

6. CO2-Feldüberwachung

Der Ausschuss hält eine Einbeziehung der Verbrauchs- und CO_2-Werte in die Feldüberwachungen für erforderlich. Das soll europarechtlich auf eine klare Grundlage gestellt werden.

7. Kraftfahrt-Bundesamt stärken!

Auf die Erweiterung des Prüfumfangs bei Typgenehmigungen durch die laufende EU-Gesetzgebung muss und wird nach Überzeugung des Untersuchungsausschusses mit einer personellen und finanziellen Stärkung des Kraftfahrt-Bundesamtes als zentraler Prüfbehörde reagiert werden.

Daher begrüßt der Ausschuss die Aussage des Bundesverkehrsministeriums, zur Umsetzung von RDE Personalressourcen in der Höhe von etwa 21 Mitarbeitern mit unterschiedlichen Berufsprofilen (Informatik, Ingenieurswissenschaften, Fahrzeugtechnik, Mechatronik) zu schaffen. Zudem begrüßt der Ausschuss die Einrichtung einer zusätzlichen Abteilung „Marktüberwachung“ beim Kraftfahrt-Bundesamt und die hiermit verbun-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dene personelle Aufstockung. Auch die erforderlichen finanziellen Ressourcen sind sicherzustellen. Entsprechend haben die Koalitionsfraktionen im Bundeshaushalt für das Jahr 2017 für das Kraftfahrt-Bundesamt bereits Sach- und Personalmittel für den Aufbau eigener Prüfkapazitäten vorgesehen.

Um dem erweiterten Prüfumfang wie auch den neuen Prüfmethoden gerecht zu werden, begrüßt der Ausschuss die bereits durch den Bundesverkehrsminister angestoßene Sofortmaßnahme, das Kraftfahrt-Bundesamt mit einem eigenen Abgaslabor samt Rollenprüfstand und PEMS-Messgeräten auszustatten. Diese Ausstattung dient auch dazu, die vom Bundesverkehrsminister angekündigten Schadstoff-Anti-Doping-Tests durchzuführen. Die Ausstattung des Kraftfahrt-Bundesamts mit eigenen Prüfeinrichtungen gewährleistet die Unabhängigkeit des Amtes. Denn zu einer unabhängigen Überwachung gehört, dass Zusatzkontrollen des Kraftfahrt-Bundesamts hinsichtlich der Vorschriftsmäßigkeit in eigener Regie und auf eigenen Prüfanlagen durchgeführt werden können.

Innerhalb des Kraftfahrt-Bundesamts ist ein fortlaufender und intensiver Informationsaustausch zwischen den Abteilungen Typgenehmigung und Marktüberwachung, die organisatorisch streng getrennt sind und bleiben müssen, sicherzustellen.

8. Keine EU-Typgenehmigungs-Behörde schaffen!

Auch die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Typgenehmigungsbehörden der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene muss nach Ansicht des Ausschusses verbessert werden, um den transnationalen Informations- und Erfahrungsaustausch sicherzustellen.

Die Einrichtung einer zusätzlichen Behörde auf Ebene der Europäischen Union, wie sie im von der Europäischen Kommission vorgelegten Gesetzesvorschlag enthalten ist und vom EMIS-Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments empfohlen wurde (die sogenannte European Vehicle Surveillance Agency), ist hingegen nicht zielführend. Die im geltenden Rechtsrahmen der EU-Typgenehmigung möglichen, weitgreifenden exekutive Maßnahmen, wie Rückrufaktionen, Widerruf von Typgenehmigungen und Erlass von Bußgeldern, müssen zur effektiven Ausführung nicht von einer Europäischen Agentur übernommen werden, sondern sollen bei den nationalen Aufsichtsbehörden in Bund und Ländern verbleiben.

Dennoch sollte die Bundesregierung sich in den Verhandlungen dafür einsetzen, dass der Informationsaustausch zwischen den nationalen Genehmigungsbehörden weiter verbessert wird. Das betrifft sowohl den Austausch von ermittelten PEMS-Messwerten, Hinweise zu Auffälligkeiten von Emissionen von Dritten als auch Informationen über die neuesten technischen Entwicklungen, insbesondere in der Motorsteuerung. Dies kann in bestehenden Gremien wie der Arbeitsgruppe der Typgenehmigungsbehörden erfolgen, sodass es auch hierfür keiner neuen europäischen Behörde bedarf. Die zukünftig verpflichtende Einführung eines Systems zur Marktüberwachung sollte durch eine Konkretisierung der Prüfvorschriften und Prüfstandards auf europäischer Ebene sowie durch einen verbesserten und rechtlich verpflichtenden Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden begleitet werden.

Auch auf die Notwendigkeit einer europäischen Clearing-Stelle weist der Ausschuss erneut hin, um bei unterschiedlichen Einschätzungen der nationalen Aufsichtsbehörden (wie im Fall Fiat) eine Entscheidung zur Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen zum Motorschutz herbeizuführen. Die Bundesregierung sollte sich in den Verhandlungen im Rat für eine solche Lösung nachdrücklich einsetzen.

9. Musterfeststellungsklage als Beitrag zum Verbraucherschutz

Traditionell sieht das deutsche Schadensersatzrecht ein Zwei-Parteienverhältnis vor, das auf die Beseitigung von Mängeln gerichtet ist. Dieses Prinzip hat sich bewährt. Grundsätzlich soll jeder Kunde sich im Rahmen des Individualklageweges an den Verkäufer – unter Umständen auch an den Hersteller – wenden, um seine Rechte durchzusetzen.

Dies fällt bei Massenschadensereignissen wie im Falle des Abgasskandals bei VW jedoch vielen Kunden schwer, insbesondere bei geringen Streitwerten, für die der Aufwand für eine gerichtliche Durchsetzung im Verhältnis häufig zu hoch ist. Der Ausschuss empfiehlt daher, den Individualklageweg für solche besonders gelagerten Fälle zu ergänzen.

Die Einführung einer Musterfeststellungsklage wäre dafür ein geeignetes Mittel. In einem Musterprozess würden gleichgelagerte Streitpunkte bei einer Vielzahl von Fällen einheitlich – auch durch einen Vergleich – entschieden werden. Sie wäre eine Verstärkung des Verbraucherschutzes, da viele betroffene Verbraucher ihre

Mittel gebündelt nutzen könnten. Die Verbraucher würden mit Hilfe eines Prozesses Klarheit über ihr individuelles Prozessrisiko sowie ihre Ansprüche erhalten. Gleichzeitig würde die Musterfeststellungsklage aufgrund der Beschränkung hinsichtlich der Klageberechtigten einer Klageindustrie wie etwa in den Vereinigten Staaten vorbeugen. Denn es sollten nur Verbände klagebefugt sein, die die Aufklärung der Verbraucherbelange nicht gewerbsmäßig betreiben. Sie wäre aber auch eine Hilfe für Unternehmen, denn so müssten diese nicht mehr das Risiko einer Vielzahl gegen sie gerichteter Prozesse fürchten. Dabei ist eine Orientierung an bereits bestehenden Spezialregelungen wie § 3 Nr. 1 UKlaG und §§ 17-19 KapMuG sinnvoll.

Mit Hilfe der Ergebnisse eines Musterfeststellungsklageverfahrens können betroffene Kunden in anschließenden Individualklagen ihre Rechte effektiver durchsetzen.

10. Förderung alternativer Antriebstechnologien

Eine immer weiter fortschreitende Reduzierung von Schadstoffen in den Abgasen der Verbrennungsmotoren ist wünschenswert, jedoch wird ein Kraftfahrzeug mit Verbrennungsmotor niemals in Gänze Schadstoffausstöße vermeiden können. Im Sinne des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes ist es daher aus Sicht des Ausschusses geboten, die Entwicklung alternativer Antriebstechnologien wie den Elektromotor oder Brennstoffzellen über das bestehende Maß intensiv zu fördern und die Automobilhersteller durch Anreize sowie gesetzliche Vorgaben zur Forschung und Entwicklung in diesem Bereich zu unterstützen.

Die Bundesregierung setzt sich bereits mit umfangreichen Förderprogrammen für eine Energiewende im Verkehrssektor ein und hat hierfür insgesamt 2,2 Milliarden Euro für die Forschung und Entwicklung von Elektromobilität zur Verfügung gestellt. Dabei ist hervorzuheben, dass die Bundesregierung unter Berücksichtigung der Technologieentwicklungen in der Automobilindustrie nicht vorab determiniert, welche alternativen Antriebstechnologien von Forschungs- und Entwicklungsinitiativen besonders erfasst werden sollen. Vielmehr wird die Bundesregierung auch weiterhin technologieoffen ein breites Spektrum alternativer Antriebe fördern und hierdurch unter anderem auch den wichtigen Beitrag der alternativen Kraftstoffe zum Klimaschutz berücksichtigen.

So sieht der „Nationale Strategierahmen über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe“, der mit einem Umfang von 1 Milliarde Euro vom Bundesverkehrsministerium geleitet wird, neben der Erhöhung der Ladesäulen für Elektrofahrzeuge auch einen Ausbau der Ladeinfrastruktur sowie die Marktetablierung von Wasserstoff-, Brennstoffzellen- und Erdgastechnologie vor. Dafür wurden mehrere Förderprogramme aufgelegt, darunter das „Nationale Innovations-Programm Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie“. Mit den darüber hinausgehenden gesetzlichen Änderungen zur Elektromobilität, wie die Kraftfahrzeugsteuerbefreiung, die kostenfreie Nutzung von Parkplätzen, das steuerfreie Laden beim Arbeitgeber sowie die Kaufprämie für diese Fahrzeuggruppen, hat die Bundesregierung bereits weitergehende Anreize für eine Beschleunigung der Etablierung von alternativen Antriebstechnologien im Verkehrssektor getroffen.

Auch vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des Ausschusses gilt es, diesen dualen Förderungsansatz fortzuführen, der einerseits durch Forschungs- und Entwicklungsprogramme in enger Zusammenarbeit mit der Industrie alternative Technologien optimieren wird, andererseits durch infrastrukturelle Maßnahmen, Sonderprivilegien und finanzielle Anreize ein allgemeines Interesse innerhalb der Bevölkerung an dem Erwerb und der Nutzung von Fahrzeugen mit alternativer Antriebstechnologie schafft.

Vierter Teil: Sondervoten

A. Sondervotum der Fraktion DIE LINKE.

I. Vorbemerkung

Mit dieser Stellungnahme bewertet die Fraktion DIE LINKE die in dem gemeinsamen Bericht des Ausschusses dargestellten Feststellungen und stellt klar, dass sie die von den Koalitionsfraktionen mit Mehrheit getroffenen Bewertungen und Schlussfolgerungen – von einigen Details abgesehen – nicht teilt. Daher kann sich diese Stellungnahme nicht auf die Ergänzung der Bewertung der Ausschussmehrheit beschränken, sondern wird als eigener Bewertungsteil dem der Koalitionsfraktionen gegenübergestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Einleitung

Der nun vorliegende Abschlussbericht des 5. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses (PUA) dokumentiert einerseits, dass die nur etwa acht Monate währende Aufklärungsarbeit dieses Kontroll- und Aufklärungsgremiums notwendig, richtig und wichtig war. Andererseits können aus Sicht der Fraktion DIE LINKE die bis dato gewonnenen Erkenntnisse des Untersuchungsausschusses und dessen Abschlussbericht nicht für sich beanspruchen, den Abgasskandal in allen Facetten des zu Tage getretenen Versagens der Bundesregierung und der ihr nachgeordneten Behörden vollständig und damit abschließend ausgeleuchtet zu haben. Allein der erst aus den Akten voll ersichtliche Umgang mit Parlamentarischen Anfragen bezeugt, dass die Bundesregierung Kenntnisse über Hinweise auf Manipulationen verschwiegen hat und zeugt davon, wie wichtig es war und ist, der Bundesregierung genauer „auf die Finger zuschauen“ und die zu Tage getretenen Missstände bei der Überwachung der Emissionsstrategien der Automobilhersteller an die Öffentlichkeit zu bringen.

Ausmaß des Abgasskandals aufgedeckt

In der Öffentlichkeit wurden die Fakten und Einschätzungen zu den durch die Manipulationsvorwürfe gegenüber dem Volkswagen-Konzern seit dem 18. September 2015 bekannt gewordenen, politisch gedeckten Praktiken der Automobilhersteller uneinheitlich dargestellt. Das beginnt bereits mit der Bezeichnung, unter der die herstellerseitigen Manipulationen öffentlich gehandelt wurden: Begriffe wie VW-Skandal und Dieselgate bestimmten die Berichterstattung. Es ist der Arbeit des Untersuchungsausschusses und seiner Mitglieder zu verdanken, dass alle Aspekte des größten Industrieskandals der letzten Jahrzehnte zumindest angerissen und somit das Problemfeld systematisiert werden konnte, was sich in der medialen Durchsetzung des umfassenden Begriffes „Abgasskandal“ widerspiegelt. Dies ist angesichts des Umstandes bemerkenswert, dass alle vorgeladenen Zeugen der Bundesregierung und ihrer nachgeordneten Behörden bis hin zur Bundeskanzlerin versuchten, die Folgen der Manipulationen für den Gesundheitsschutz, die Verbraucherinnen und Verbraucher und die öffentlichen Haushalte zu bagatellisieren.

Entgegen der gegenüber dem Ausschuss unter anderem von Bundeskanzlerin *Dr. Merkel* geäußerten Auffassung handelt es sich keinesfalls um ein spezifisches „VW-Problem“[3198]. Die Vorwürfe gegen die Volkswagen AG bildeten lediglich den Auftakt für weitere Enthüllungen über den systematischen Einsatz von Abschalteinrichtungen bei der Abgasreinigung durch die gesamte Automobilindustrie. Schließlich führten die Enthüllungen sogar zu einer öffentlichen Entzauberung des Diesels, der jahrelang mit dem Slogan „So sauber wie ein Benziner“ wegen seines niedrigeren Kohlendioxidausstoßes (CO_2-Ausstoßes) als umweltfreundlichster Antrieb beworben wurde. Inzwischen kann niemand mehr bestreiten, dass die extrem hohen Realemissionen von Dieselfahrzeugen der Hauptgrund dafür sind, dass die durch die Luftreinhalterichtlinie vorgegebenen Grenzwerte in vielen deutschen Städten nicht eingehalten werden können, wodurch die Gesundheit vieler Menschen stark belastet wird und 10.000 Menschen jährlich vorzeitig sterben.

Ohne die Aufklärungsarbeit des Ausschusses hätte der öffentliche Druck auf Industrie und Bundesregierung nicht über Monate hochgehalten werden können. Dass ernsthafte politische Debatten über wirksame, herstellerfinanzierte Nachrüstaktionen und kommunale Einfuhrverbote für „emissionsstarke“ Dieselfahrzeuge geführt werden, war vor der Einsetzung des Ausschusses noch undenkbar.

Strukturelle Defizite offengelegt

Nicht die deutsche Überwachungsbehörde, das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) entdeckte den Betrug, sondern eine US-amerikanische, obwohl auch Bundesregierung und ihr nachgeordnete Behörden Kenntnis vom Einsatz von Abschalteinrichtungen hatten. Der Untersuchungsausschuss konnte die Gründe für dieses Versagen des Kraftfahrt-Bundesamtes und des aufsichtführenden Bundesverkehrsministeriums ans Licht bringen. Strukturelle Defizite bei der behördlichen Aufsicht über die Automobilindustrie wurden nicht nur zugelassen, sondern es etablierte sich nachweislich eine Kultur des Wegschauens. Zahlreiche Dieseltypen hätten bei konsequenter Prüfung auf Abschalteinrichtungen nie eine Genehmigung erhalten dürfen bzw. viele erteilte Typgenehmigungen hätten bei effektiver Feldüberwachung widerrufen werden müssen.

[3198] Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 33.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Komplizenschaft zwischen Politik und Industrie belegt

Konnten parlamentarisch bisher nur Indizien für Einflussnahmen der Automobilindustrie auf Ministerien und Behörden mittels Anfragen zusammengetragen werden, sorgte der Untersuchungsausschuss für handfeste Belege dafür, dass die Autolobby selbst bereits ressortabgestimmte Positionen der Bundesregierung durch eigene Formulierungen ersetzen kann. Der Einfluss der Automobilindustrie wurde auch im Kontext der Untersuchungskommission des Verkehrsministeriums deutlich, deren Abschlussbericht maßgeblich von der Industrie verfasst wurde. Dass immer noch keine harten Sanktionen verhängt, die Umrüstung aller Diesel-Pkw mit deutlich überhöhten Emissionen angeordnet oder wirksame Maßnahmen zum Nachweis von herstellerseitigen Manipulationen ergriffen wurden, zeigt, dass diese Komplizenschaft immer noch Bestand hat. Die personellen Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft werden sogar noch intensiviert. Z. B. wurde trotz des Abgasskandals, in den auch Opel eingebunden ist, von der Bundeskanzlerin für den Wahlkampf 2017 der Opel-Lobbyist *Joachim Koschnicke*[3199] als PR- und Wahlkampfberater engagiert.

Grundlage für weitere Untersuchungen geschaffen

Viele Komplexe konnten vom 5. PUA aufgrund der engen zeitlichen Begrenzung nur angerissen werden. In einigen Fällen haben sich weitere Fragen an Zeugen erst Wochen oder Monate nach deren Aussagen vor dem Ausschuss ergeben, weil beispielsweise in der Zwischenzeit neue Akten auftauchten bzw. diese für manche Zeugenbefragung zu spät geliefert wurden. Es war zudem angesichts des knappen Zeitrahmens des Untersuchungsausschusses nicht möglich, dass der Ausschuss Zeugen, die sich in Widersprüche verstrickt oder wichtige Tatsachen verschwiegen hatten, oder deren Aussagen in Widerspruch zu anderen Zeugenaussagen standen, ein weiteres Mal vorzuladen. Daher sollte die Arbeit des Untersuchungsausschusses in der 19. Wahlperiode fortgeführt werden.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Fraktion DIE LINKE.

Eindeutige Kenntnisse der Bundesregierung über den Einsatz von Abschalteinrichtungen

Bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums im Sommer 2007 war der Bundesregierung bekannt, dass die Realbetriebsemissionen von Stickstoffoxiden ein Vielfaches der auf dem Rollenprüfstand einzuhaltenden Grenzwerte betrugen. Bekannt war seit langem, dass auch die Angaben der Hersteller zu CO_2-Emissionen im Realbetrieb deutlich überschritten wurden.

Sowohl der Bundesregierung als auch deren nachgeordneten Behörden Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) und Umweltbundesamt (UBA) lagen weit vor dem öffentlichen Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen die Volkswagen AG am 18. September 2015 im Untersuchungszeitraum belastbare Hinweise und zum Teil Kenntnisse über den Einsatz von Abschalteinrichtungen und vergleichbaren Strategien vor, die darauf gerichtet waren, dass das Emissionsminderungssystem nur innerhalb der von dem Regelwerk vorgesehenen Prüfverfahren (Neuer Europäischer Fahrzyklus – NEFZ) wirksam war. Dies wurde sogar explizit als mögliche (Mit-)Ursache für Grenzwertüberschreitungen der Realbetriebsemissionen in Betracht gezogen.

Dem Ausschuss liegen Hinweise darauf vor, dass der Verdacht auf Manipulationen nicht nur im Hinblick auf Dieselfahrzeuge, sondern auch auf Benzinfahrzeuge, sowie auf weitere Schadstoffe wie z. B. Rußpartikel und den Klimaschadstoff CO_2 besteht. Diesbezüglich hat der Untersuchungsausschuss angesichts der Tatsache, dass im Fokus des Abgasskandals zunächst nur Manipulationen der Stickoxidemissionen (NOx-Emissionen) im Fokus standen und angesichts des knapp bemessenen Zeitrahmens nicht mehr vertieft ermitteln können.

[3199] Siehe Internetnachweis: http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-holt-joachim-koschnicke-als-wahlkampfstrategen-a-1139634.html, letzter Zugriff am 2. Mai 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Organisierte Verantwortungslosigkeit des KBA und des Verkehrsministeriums

Trotz der deutlichen Hinweise und Kenntnisse haben weder das zuständige Kraftfahrt-Bundesamt noch das Bundesverkehrsministerium die erforderlichen Schritte eingeleitet, um den erdrückenden Hinweisen nachzugehen.

Die nach dem 18. September 2015 geäußerte Kritik der Bundesregierung, die Regelungen zu Abschalteinrichtungen und deren Erkennung seien zu unklar gefasst, sodass ein Einschreiten gegen die Verwendung von Abschalteinrichtung nicht möglich gewesen wäre, ist nicht stichhaltig. Die aktuelle Anwendung von Testverfahren außerhalb des normierten Prüfzyklus durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“ belegt den vorhandenen behördlichen Spielraum, Fahrzeuge auf Verstöße gegen das Verbot von Abschalteinrichtungen zu prüfen. Die eigene Praxis hat somit die von der Bundesregierung reklamierten Regelungsdefizite widerlegt, derentwegen Prüfungen auf Basis des seit 2007 geltenden Rechts nicht zulässig gewesen seien. Der Verweis auf Unklarheiten im Regelwerk stellt sich als reine Schutzbehauptung dar. Zudem ist die Einlassung der Bundesregierung, sich angeblich bis zum Abgasskandal nicht näher mit den Vorschriften zu Abschalteinrichtungen befasst zu haben, ein politisches Armutszeugnis.

Das Bundesverkehrsministerium hat seine gegenüber dem KBA obliegende Fach- und Rechtsaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen. Die im Untersuchungsausschuss offengelegte Struktur und Organisation sowie das Amtsverständnis des KBA belegen eindrücklich, dass dieses bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben weitestgehend sich selbst überlassen war und ihm zugleich die Ressourcen und die nötige Fachkompetenz fehlten, um effektiv Rechtsverstöße durch Hersteller erkennen und verfolgen zu können.

Geduldete Greenwashing-Methoden der Hersteller zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie des Staatshaushaltes

Wider besseren Wissens duldete die Bundesregierung die von den Herstellern angewandte Werbepraxis, mit der sie Dieselfahrzeuge als besonders umweltfreundlich anpries. Trotz entsprechender Forderungen von Verbraucherschutz- und Umweltverbänden ergriff sie keinerlei Initiative, das sogenannte Greenwashing zu unterbinden. Statt dafür zu sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher über die realen Emissionen von Fahrzeugen aufgeklärt werden, unterstützte die Bundesregierung den Kauf von Euro 5- und 6- Fahrzeugen als „besondere schadstoffarme Fahrzeuge“. Dies geschah in Kenntnis der hohen Realemissionen an NOx und trotz der Hinweise auf den möglichen Einsatz unzulässiger Abschaltstrategien. Durch die Falschangaben der Hersteller hinsichtlich ihrer Abschaltstrategien einerseits sowie den die Typprüfwerte überschreitenden CO_2-Ausstoß andererseits sind dem Staat Steuerausfälle in Milliardenhöhe entstanden. Dies belegt eine Studie des Forums Ökologisch-soziale Marktwirtschaft vom November 2016[3200]. Obwohl mit Bekanntwerden des Abgasskandals Korrekturmaßnahmen möglich gewesen wären, blieb die Bundesregierung weiterhin untätig. Selbst bei ihrer Entscheidung, gegenüber den Herstellern auf die Erhebung von Bußgeldern zu verzichten, sah die Bundesregierung keinen Anlass, daraus resultierende Steuerausfälle zu berücksichtigen.

Trotz Skandal „weiter so wie bisher“

Auch nach Bekanntwerden des systematischen Abgasbetruges ist die vom Bundesverkehrsminister angekündigte lückenlose Aufklärung unterblieben, gleiches gilt für das Ergreifen nachprüfbar effektiver Maßnahmen zur Reduktion der realen Emissionen aller Bestandsfahrzeuge. Die bisherigen im Untersuchungsausschuss gewonnenen Erkenntnisse belegen, dass die Bundesregierung alles daran setzt, die Hersteller aus ihrer Verantwortung für die Einhaltung der Vorschriften, die der Luftreinhaltung sowie dem Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen dienen, zu entlassen.

Lediglich gegenüber der Volkswagen AG, welche zumindest für Euro-5-Fahrzeuge auf Druck der US-amerikanischen Umweltbehörde (CARB) Manipulationen öffentlich eingestehen musste, hat das KBA verwaltungsrechtliche Maßnahmen angeordnet, deren Umsetzung nach derzeitigen Erkenntnissen nur halbherzig vom KBA überwacht wurde. Demgegenüber unterließ das KBA in grob ermessensfehlerhafter Weise trotz als rechtswidrig angesehener Abschalteinrichtungen gegenüber anderen Herstellern vergleichbare Maßnahmen. Deren

---

[3200] Falsche Emissionswerte und ihre Auswirkungen auf die Kfz-Steuer, Internetnachweis: https://www.bundestag.de/blob/498378/33b17831a0e5d874b4e559b7f2976418/04-data.pdf, letzter Zugriff am 8. Mai 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anordnung war aber dringend geboten, unter anderem um sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbrauchern durch die von Herstellern angekündigten freiwilligen Maßnahmen keine Nachteile entstehen.

Grob ermessensfehlerhaft ist der Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern gegenüber Herstellern, die rechtswidrig die Abgasreinigung herunterfahren.

Obwohl die Bundesregierung inzwischen die Vorschriften zur Erhebung von Bußgeldern für den Einsatz rechtswidriger Abschalteinrichtungen für ausreichend erachtet, und obwohl bei einigen Herstellern die Voraussetzungen der Sanktionsvorschriften erfüllt sind, verzichtet die Bundesregierung auf die Erhebung von Sanktionen, angeblich aus Gründen der Verhältnismäßigkeit. Dabei hatte die Bundesregierung offenbar lediglich die Gewinneinbußen der Hersteller im Blick. Vollkommen unberücksichtigt bleibt, dass die Hersteller ihre hohen Gewinne nur aufgrund des Einsatzes rechtswidriger Abschalteinrichtungen erzielen konnten. Andernfalls hätten sie ihre Produkte nicht auf den Markt bringen können oder wirtschaftlich aufwendigere Technologien einsetzen müssen, was den Gewinn geschmälert hätte.

Außer Betracht bleiben die für die Allgemeinheit belastenden Folgen der Manipulationen sowie das an den Tag gelegte Verhaltensunrecht seitens der Hersteller. Zur Beseitigung einer Wiederholungsgefahr genügt es keinesfalls, dass die Hersteller den rechtmäßigen Zustand herstellen. Dies sollte eine Selbstverständlichkeit sein, ebenso wie für systematisches Umgehen von Umweltvorschriften Sanktionen erhoben werden müssen. Diese werden aber den ohnehin betrogenen Fahrzeughalterinnen und -haltern angedroht, sollten diese an den Umrüstaktionen nicht teilnehmen[3201]. In diesem Fall droht nicht nur der Entzug der Fahrzeugzulassung, sondern auch die Verhängung eines Bußgeldes. Selbst wenn aufgrund einer Behinderung auf ein speziell umgebautes Fahrzeug für die Dauer einer Umrüstaktion nicht verzichtet werden kann, sollen keine Ausnahmen zugelassen werden. Die Bundesregierung misst mit zweierlei Maß zu Lasten der ohnehin Betrogenen und zu Gunsten der Automobilindustrie.

Massiver Einfluss der Automobilindustrie auf Bundesregierung und Behörden

Aus zahlreichen Anfragen der Linksfraktion geht hervor, dass die Automobilindustrie einen privilegierten Zugang zum politischen Spitzenpersonal hat. Während die Industrie sogar im Kanzleramt zahlreiche Gespräche führen kann, können Umweltverbände und Verbraucherschutzorganisationen ihre Belange kaum auf der Ministerialebene vorbringen. Im Rahmen des Untersuchungsausschusses konnte nachvollzogen werden, wie sich dieser privilegierte Zugang konkret auf die Formulierung politischer Positionen der Bundesregierung und auf die behördliche Praxis auswirkt. Wesentliche Inhalte werden faktisch von der Industrie vorgegeben und von der Bundesregierung 1:1 umgesetzt. Am Beispiel der Abschaffung der Endrohrmessung und der Verhandlungen zu RDE war deutlich zu erkennen, wie „erfolgreich“ die Hersteller Einfluss auf die Bundesregierung ausüben und dabei zielgerichtet Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zu Gunsten ihrer wirtschaftlichen Interessen in den Hintergrund drängen können.

Offen gebliebene Fragen zu CO_2-Emissionen und Kraftstoffverbrauch

Der Ausschuss konnte nicht abschließend klären, ob die Bundesregierung und das KBA die nötigen Konsequenzen aus den im Rahmen der Untersuchungskommission erfolgten CO_2-Messungen ziehen, bei denen massive Überschreitungen der Herstellerangaben festgestellt wurden. Es konnte nicht ausgeräumt werden, dass sich die von der CARB im November veröffentlichten Vorwürfe, dass bei bestimmten Fahrzeugen Manipulationen auch bezüglich der CO_2-Werte vorgenommen worden waren, bestätigen könnten.

Dass sich die Bundesregierung dabei mit der Veröffentlichung von Ergebnissen zu CO_2-Emissionen zurückhält, wirkt sich vor dem Hintergrund von Verjährungsfristen erheblich zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, des Klimas sowie des Staatshaushaltes aus. Die Automobilhersteller dagegen profitieren von der Verzögerungspraxis.

Das unter diesem Aspekt als mindestens grob fahrlässig zu bewertende Zögern der Bundesregierung ist dabei kein Präzedenzfall. Bereits seit einer Feldüberwachungsstudie im Jahr 2011 ist der Bundesregierung bekannt, dass die von den Herstellern bei den Zulassungsverfahren angegeben CO_2-Werte in vielen Fällen überschritten

---

[3201] So z. B. der Zeuge *Zielke* (BMVI): Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 67,: *„Aber der, der nachher zum Schluss was erdulden muss, der nimmt in Kauf, dass er mit einem Auto unterwegs ist, was mehr Schadstoffe ausstößt, als es tatsächlich darf. Sie können von mir überhaupt für diese Person kein Verständnis erwarten!“*

werden. Maßnahmen, um die Ursachen festzustellen und Hersteller zu einer Korrektur ihrer Angaben zu verpflichten, wurden damals und heute nicht ergriffen.

IV. Forderungen der Fraktion DIE LINKE.

Aus den Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses ergeben sich für die Fraktion DIE LINKE. eine Reihe von Forderungen an den Gesetzgeber und die Bundesregierung.

Nachholung der Anordnung von verpflichtenden Umrüstungen

Bisher hat das KBA außer im Fall der Euro-5-Fahrzeuge der Volkswagen AG davon abgesehen, Hersteller, bei denen der Einsatz von unzulässigen Abschalteinrichtung festgestellt wurde, zu konkreten Maßnahmen zu verpflichten. Dies würde jedoch sicherstellen, dass sich nach den bisher auf freiwilliger Basis von einigen Herstellern angebotenen Maßnahmen keine Verschlechterungen am Emissionsverhalten und der Leistung der Fahrzeuge ergeben, und dafür sorgen, dass diesbezügliche Ansprüche nicht verjähren. Die Anordnungen sind zudem erforderlich, um verwaltungsrechtliche Voraussetzungen für die Neufestsetzung von Steuern und die Erhebung von Sanktionen zu schaffen.

Soweit, wie von Zeugen der Untersuchungskommission ausgesagt, Abschalteinrichtungen für rechtswidrig gehalten worden sind oder diesbezüglich der Verdacht besteht, ist die Feststellung in einem Bescheid zu treffen. Entsprechend dem Vorgehen des KBA gegenüber der Volkswagen AG sind Nebenbestimmungen zu erlassen. Es darf nicht sein, dass die Besitzer von Dieselfahrzeugen demnächst für die Manipulationen der Hersteller mit Fahrverboten büßen müssen, obwohl sie die Fahrzeuge in gutem Glauben an deren Umweltverträglichkeit gekauft haben.

Echte Blaue Plakette einführen

Das gegen die Bundesrepublik Deutschland anhängige Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung der Vorschriften zur Luftreinhaltung seitens der EU und der Erfolg der Klagen der Deutschen Umwelthilfe gegen die unzulänglichen Luftreinhaltepläne von Kommunen belegen eindrücklich die Dringlichkeit einer Abhilfe.

Grundsätzlich hält die Fraktion DIE LINKE Umweltzonen für ein geeignetes Instrument. Dabei ist zu betonen: es geht nicht um Fahrverbote, sondern darum, dass die Luft sauberer wird! Es sollte eine Selbstverständlichkeit sein, dass die Gesundheit der Menschen und die Umwelt durch Fahrzeuge so wenig wie technologisch möglich belastet wird. Mit diesem Anliegen im Interesse aller darf die Bundesregierung die Länder nicht allein lassen.

Neben der dringenden Forderung nach der Verpflichtung der Hersteller, Fahrzeuge auf eigene Kosten nachzurüsten, sollte die Bundesregierung und ggf. der Gesetzgeber die ggf. notwendigen rechtlichen Voraussetzungen schaffen, um den Ländern einheitlich Rechtssicherheit zu verschaffen.

Eine Blaue Plakette, die lediglich an die Genehmigung der Fahrzeuge für die Emissionsklasse Euro 6 gekoppelt wird, ist wenig zielführend, wenn die Modelle im Alltagsbetrieb ein Vielfaches ausstoßen. Das betrifft sowohl Euro-6-Fahrzeuge als auch ältere Emissionsklassen. Eine blaue Plakette muss also an das Einhalten der Grenzwerte im Alltagsbetrieb gekoppelt werden, ggfs. mit einer gewissen Toleranzmarge. Die Sachverständigen im Untersuchungsausschuss „Abgasskandal“ haben einstimmig ausgesagt, dass der Stand der Technik die Einhaltung der Grenzwerte durch eine Umrüstung hergibt.

Beweislast umkehren

Wie der Abgasskandal gezeigt hat, lassen sich Abschalteinrichtungen und vergleichbare Strategien zur Beeinflussung der Emissionsminderungssysteme nicht ohne hohen Aufwand nachweisen. Die Hersteller beweisen bei der Entwicklung entsprechender Strategien eine hohe „Kreativität“ und haben beim sich rasant entwickelnden technologischen Fortschritt immer „eine Nase vorn“. Um die damit einhergehenden Nachweisschwierigkeiten für die Genehmigungsbehörde abzumildern, ist im Gesetz eine Umkehr der Beweislast zu verankern, wie sie in den USA bereits etabliert ist. Solange Hersteller Gründe für Messwertabweichungen nicht eindeutig plausibel technisch gegenüber der Genehmigungsbehörde darlegen, besteht die widerlegliche Vermutung, dass die Grenzwerte nicht eingehalten werden bzw. Abschalteinrichtungen verbaut sind. Eine Beweislastumkehrregelung erscheint vor dem Hintergrund, dass Hersteller bereits nach derzeitiger Rechtslage die Wirkungsweise des

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Emissionsminderungssystems zu belegen haben, eher deklaratorisch. Gleichwohl erscheint sie notwendig, um einem erneuten Abgasskandal entgegenzuwirken.

Hinweisen entschlossen nachgehen

Der Abgasskandal hat weiterhin verdeutlicht, dass das KBA im Umgang mit Hinweisen auf Abschalteinrichtungen, die sich bei Prüfungen oder durch Hinweise seitens der Hersteller bzw. durch Dritte ergeben, keiner geordneten Verfahrensweise folgt. Um sicherzustellen, dass bei Hinweisen frühzeitig die rechtlich zulässigen und gebotenen Maßnahmen ergriffen werden und dass das aufsichtführende Verkehrsministerium rechtzeitig einbezogen wird, ist eine Konkretisierung des Amtsermittlungsgrundsatzes vorzunehmen.

Das KBA sollte ausdrücklich verpflichtet werden, bei Erhalt eines Hinweises auf Manipulationen an Fahrzeugen oder eines entsprechenden Verdachts dem aufsichtführenden Bundesverkehrsministerium unverzüglich in Textform Bericht zu erstatten und um unverzügliche Stellungnahme zu ersuchen, Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt sind hiervon in Kenntnis zu setzen. Es müssen umgehend alle gebotenen und zulässigen Maßnahmen ergriffen werden, die erforderlich sind, um den Wahrheitsgehalt der Hinweise festzustellen. Dem Hinweisgeber ist Mitteilung darüber zu machen, ob dem Hinweis nachgegangen wird. Im Falle der Unterlassung von Maßnahmen sind die Gründe darzulegen.

Die Erkenntnisse aus dem Untersuchungsausschuss legen nahe, dass das Bundesverkehrsministerium zügig geeignete Maßnahmen treffen sollte, um sicherzustellen, dass das KBA Rechtsvorschriften rechtkonform auslegt und anwendet, und es hat dies effektiv und regelmäßig zu überprüfen.

Aufgaben des KBA klarstellen

Daneben sollte das Aufsichtsziel für das KBA klargestellt und ergänzt werden. Dabei ist zwingend zu berücksichtigen, dass von den Fragen im Hinblick auf die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen zur Typenzulassung regelmäßig auch über die Interessen der Automobilhersteller hinaus gesamtgesellschaftliche Belange betroffen sind, wie zum Beispiel Fragen des Verbraucherschutzes, der Steuerfestsetzung sowie der Gesundheit. Nach den im Ausschuss gewonnenen Erkenntnissen gehört die Wahrung dieser Belange nicht zu den Kernkompetenzen des KBA. Aufgrund der besonderen Betroffenheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern sollte zunächst klargestellt werden, dass das KBA Ansprechpartner für Verbraucherinnen und Verbraucher für die im Zusammenhang mit der Typenzulassung von Fahrzeugen entstehenden verbraucherrechtlichen Fragen ist. Darüber hinaus hat das KBA eine gut zugängliche, verständliche, umfassende und barrierefreie Zugänglichkeit aller im Zusammenhang mit Rückrufen und sonstigen verbraucherrelevanten Informationen sicherzustellen. Konkrete Vorschläge hierzu sind in dem vom Verbraucherzentrale Bundesverband in Auftrag gegebenen Gutachten des Center of Automotive Management (CAM) vom 29. November 2016 unterbreitet, auf welches verwiesen wird[3202]. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe ist das KBA entsprechend auszustatten.

Expertise anderer Ressorts hinzuziehen

Um sicherzugehen, dass das KBA bei der Ausübung des ihm durch das Gesetz eingeräumten Ermessens weitere gesamtgesellschaftliche Belange in ausreichendem Maße berücksichtigt, wie Steuerfestsetzung, Verbraucherinteressen oder Gesundheits- und Klimaschutz, ist in den entsprechenden Regelungen vorzusehen, dass vor dem Fällen einer Ermessensentscheidung vom KBA bei den jeweils zuständigen Ressorts der Bundesregierung bzw. deren nachgeordneten Behörden eine Stellungnahme einzuholen ist. Die Stellungnahmen sind zwingend in die Ermessensentscheidung einzubeziehen.

EU-Abgasgesetzgebung vereinheitlichen

Für Lkw gelten im europäischen Zulassungsrecht wesentlich schärfere Vorgaben als für Pkw. Nachdem Ende der 90er Jahre der flächendeckende Einsatz von Abschalteinrichtungen im Schwerlastverkehr nachgewiesen wurde, sind die von den Herstellern eingesetzten Schaltstrategien reglementiert. Die vielfach nachgewiesene Drosselung der Abgasnachbehandlungssysteme von Diesel-Pkw oberhalb der 10-Grad-Celsius-Marke ist bei Lkw explizit ausgeschlossen, d. h. Hilfskonstruktionen zur Legitimierung des Abgasbetruges wie das von der

---

[3202] Siehe Gutachten als Internetnachweis: http://www.vzbv.de/pressemitteilung/kraftfahrtbundesamt-bekommt-ein-mangelhaft-fuer-informationsangebot, letzter Zugriff am 5. Mai 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Automobilindustrie erfundene „Thermofenster“ wären durch eine Übertragung der strengeren Vorgaben für Lkw nicht denkbar. Erst konkrete Vorgaben für Schaltstrategien ermöglichen eine eindeutige Abgrenzung legaler Software von einer unzulässigen. Die Forderung der Bundesregierung, einen „Stand der Technik“ vorzuschreiben, eröffnet hingegen großen Interpretationsspielraum und ist daher vollkommen ungeeignet, bestehende Schlupflöcher wirksam zu schließen.

Verbraucherrechte stärken

Die Ermittlungsergebnisse belegen, dass vor Bekanntwerden des Abgasskandals in der Öffentlichen Wahrnehmung der Irrglaube vom „sauberen Diesel“ kursierte, obwohl die hohen Realbetriebsemissionen bekannt gewesen sind. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher zeigten sich entsetzt, als sie mit Bekanntwerden des Abgasskandals von den hohen Realbetriebsemissionen der eigenen Fahrzeuge erfuhren.

Es obliegt der Bundesregierung, dafür zu sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher deutlich besser über das reale Emissionsverhalten von Fahrzeugen im Realbetrieb aufgeklärt werden. Nur so können Verbraucher in die Lage versetzt werden, ihre Kaufentscheidung für ein Fahrzeug so umweltverträglich wie möglich zu gestalten. Die Bundesregierung ist aufgefordert, Initiativen zu ergreifen, um Methoden wie Greenwashing, mit dem die Hersteller wider der Realität Fahrzeuge als besonders umwelt- und/oder klimafreundlich darstellen, Einhalt zu gebieten. Zudem ist den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit von Gruppen- und Musterfeststellungsklagen einzuräumen, damit diese gemeinsam gegen unlautere Unternehmensmethoden vorgehen können und ihre Rechtsansprüche wirksamer durchsetzen können.

Typenzulassung und Feldüberwachung organisatorisch trennen

Es hat sich nicht bewährt, dass sowohl die Typenzulassung als auch die Feldüberwachung von ein und derselben Behörde (KBA) durchgeführt wird. Es ist eine neue Einrichtung für die Feldüberwachung zu schaffen, welche der Aufsicht durch das Bundesumweltministerium zu unterstellen ist. Dies ist auch in dem derzeit auf EU-Ebene diskutierten Regelungsvorschlag der EU-Kommission so vorgesehen, der allerdings von der Bundesregierung auch an dieser Stelle torpediert wird.

Für die Unabhängigkeit dertechnischen Prüfdienste sorgen

Die Regelungen zum Einsatz der Technischen Dienste bei der Durchführung der Prüfverfahren zur Typgenehmigung sind dringend zu ändern, vor allem mit dem Ziel, die Unabhängigkeit der Prüfdienste sicherzustellen und zu wahren. Hierzu hat die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreitet, den die Bundesregierung gemäß Presseberichterstattung bislang ebenfalls abgewehrt hat[3203]. Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE ist es dringend erforderlich, Prüfdienste über ein vom Staat kontrolliertes Gebührensystem zu bezahlen und nicht durch die Hersteller, wie dies bislang der Fall ist. Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Rotationsprinzip bei den Prüfdiensten ändert nichts an deren struktureller Abhängigkeit von den Herstellern, von denen sie bislang bezahlt werden. Auftraggeber muss in Zukunft die jeweils zuständige Behörde sein und nicht länger die Industrie.

Steuerprivilegien für Dieselfahrzeuge abschaffen

Die steuerliche Privilegierung für Diesel bei der Mineralölsteuer ist abzuschaffen, da sie nicht sachgerecht ist. Kraftstoffe sollten anhand ihres CO_2-Gehaltes besteuert werden. Dadurch müsste Dieselkraftstoff aufgrund seines höheren Energiegehaltes pro Liter höher als Benzin besteuert werden. Der Klimaschutz im Verkehr muss endlich vorangetrieben werden, Preissignale sind hierfür unbedingt erforderlich.

Denn während alle anderen Sektoren sinkende CO_2-Emissionen aufweisen, stagnieren die CO_2-Emissionen des Verkehrs lediglich bzw. sind zuletzt sogar wieder leicht gestiegen. Ein „Weiter so“ kann es deswegen nicht geben. Zudem müssen die an sich recht anspruchsvollen EU-Verordnungen für CO_2-Grenzwerte neuer Fahrzeuge wirksam durchgesetzt werden, indem die Werte nicht nur auf dem Rollenprüfstand, sondern auch auf der

[3203] So unter anderem die Süddeutsche Zeitung vom 24. April 2017, Internetnachweis: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/abgas-affaere-berlin-blockiert-strengere-abgastests-1.3477019, letzter Zugriff am 5. Mai 2017.

Straße eingehalten werden müssen. Die Schere zwischen den offiziellen Verbrauchsangaben und dem Realverbrauch ist in den letzten Jahren rasant auf mittlerweile über 40 Prozent angestiegen. Ein Großteil der durch die europäischen Verordnungen erzielten CO_2-Einsparungen steht somit nur auf dem Papier.

Abschreckende Sanktionsregelungen schaffen

Die im Ausschuss gewonnenen Erkenntnisse haben gezeigt, dass die Beurteilung der Frage, ob sich Verstöße gegen die einschlägigen Vorschriften rückwirkend oder für die Zukunft auswirken, im Ergebnis zu Gunsten der Hersteller und zu Lasten gewichtiger gesamtgesellschaftlicher Interessen erfolgt ist.

Es muss klargestellt werden, dass sich Sanktionen von Verstößen auf den Zeitpunkt der Typzulassung beziehen, sodass die verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen für die erforderlichen rückwirkenden Korrekturen der Steuerfestsetzung auf der Basis von Übereinstimmungsbescheinigungen und vergleichbaren Erklärungen geschaffen werden, wenn sich deren Fehlerhaftigkeit im Nachhinein herausstellt. Auch im Hinblick auf die Verhängung von Sanktionen aufgrund des Feilbietens, Veräußerns oder In-Verkehr-Bringens von Fahrzeugen ohne rechtskonforme Typgenehmigung ist klarzustellen, dass es auf deren materiell-rechtliche Fehlerhaftigkeit und nicht lediglich die formelle Gültigkeit der einmal erteilten Typgenehmigung ankommt. Andernfalls würden die Sanktionsregelungen ins Leere laufen, da typischerweise Fahrzeuge zunächst mit formell gültiger Typgenehmigung in Verkehr gebracht werden.

RDE wirklich manipulationsresistent machen

Die Ausschussmehrheit vertritt die Einschätzung, dass mit der RDE-Gesetzgebung Manipulationen kaum noch möglich sind. Dies ist nach den derzeitig geltenden Regelungen keineswegs der Fall.

Der vom Europäischen Parlament eingesetzte Ausschuss zur Untersuchung der Emissionsmessungen der Automobilindustrie (EMIS) hat in seiner Empfehlung vom 4. April 2017[3204] unter der Nummer 21 Empfehlungen zu Abschalteinrichtungen und deren Nachweis ausgesprochen, denen sich die Fraktion DIE LINKE vollumfänglich anschließt.

Die Bundesregierung sollte sich dafür einzusetzen, dass nach dem Vorbild der US-amerikanischen Behörden „ein gewisses Maß an Unvorhersehbarkeit in die Typgenehmigungsprüfung und die Konformitätsprüfung im Betrieb integriert wird, sodass etwaige Regelungslücken nicht ausgenutzt werden können und dafür gesorgt wird, dass das Fahrzeug während seiner gesamten Lebensdauer die Vorgaben erfüllt;“ entsprechend sind die von der Kommission angenommenen „Leitlinien für die Bewertung zusätzlicher Emissionsstrategien und des Vorhandenseins von Abschalteinrichtungen“ rasch umzusetzen, indem sogenannte Random-Tests oder auch „Überraschungsprüfungen“ mit unvorhergesehenen Schwankungen eingeführt werden.

Um ein einheitliches Bild über das Gesamtemissionsverhalten von Fahrzeugen zu erhalten und der Praxis der „zwei Produktstrategien“ entgegenzuwirken, mit Hilfe derer Automobilhersteller Fahrzeuge jeweils auf unterschiedliche Emissionstests für NOx und CO_2 optimieren können, sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass zugleich die CO_2-Emissionen ebenso wie der Partikelausstoß in den RDE-Prüfverfahren mit gemessen werden. Hierzu sollten mit Nachdruck und zeitnah geeignete Messverfahren etabliert sowie entsprechende Konformitätsfaktoren festgelegt werden. Für die CO_2-Emissionen sollte dieser den Faktor 1,04 nicht überschreiten.

Alternativ zu CO_2-Messungen könnten valide Berechnungsverfahren ermittelt und eingesetzt werden, die anhand des zu ermittelnden Kraftstoffverbrauchs valide Rückschlüsse auf die Höhe der CO_2-Emissionen zulassen.

Die sogenannte Transferfunktion, deren sachliche Rechtfertigung sich nach den im Ausschuss gewonnenen Erkenntnissen nicht erschließt, ist zu streichen, da diese eine willkürliche Erhöhung der Konformitätsfaktoren darstellt.

[3204] Empfehlung des Europäischen Parlaments vom 4. April 2017 an den Rat und die Kommission im Anschluss an die Untersuchung zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (2016/2908(RSP).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Europaweite einheitliche Überwachung durch eine unabhängige Stelle

Die Erfahrung aus dem Abgasskandal lehrt, dass das KBA und auch andere Genehmigungsbehörden innerhalb der EU „ihre“ (nationalen) Hersteller nicht entschieden genug bzw. gar nicht in die Pflicht nehmen, die gesetzlichen Vorschriften auch einzuhalten. Daher sollte die Bundesregierung ihre bisherige Blockadehaltung aufgeben und sich aktiv auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass eine EU-weit tätige unabhängige Stelle die Genehmigungsbehörden und somit auch das KBA stärker kontrolliert und zu eigenen Tests befugt ist.

WLTP unverzüglich nachbessern

Die von der Mehrheit vertretene Auffassung, mit den Vorschriften zu WLTP seien Manipulationen der CO_2-Werte ausgeschlossen, kann nach dem derzeitigen Regelungsstand nicht nachvollzogen werden. Die Fraktion DIE LINKE. schließt sich der Einschätzung des EMIS an, der im Rahmen seiner Empfehlungen an die EU-Kommission vom 4. April 2017 „mit Besorgnis feststellt, dass die offizielle Prüfung der CO_2-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs von Fahrzeugen auch künftig auf ein Prüfverfahren unter Laborbedingungen (WLTP) beschränkt sein wird, sodass die rechtswidrige Verwendung von Abschalteinrichtungen weiterhin möglich sein wird und unter Umständen unentdeckt bleibt“. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass Systeme zur Fernüberwachung des Fahrzeugbestands – mithilfe straßenseitiger Fernmesseinrichtungen und/oder fahrzeugseitiger Sensoren – zur Prüfung der Umweltleistung des in Betrieb befindlichen Fahrzeugbestands und zur Aufdeckung etwaiger rechtswidriger Praktiken, die zu anhaltenden Abweichungen zwischen der Leistung auf dem Papier und in der Realität führen könnten, vorgeschrieben und eingerichtet werden.

Lobbyismus begrenzen – Transparenz schaffen und Drehtüreffekt unterbinden

Es hat sich gezeigt, dass die Automobilindustrie massiven Einfluss auf Politik und Verwaltung ausüben kann. Selbst bereits ressortabgestimmte Positionen der Bundesregierung wurden von den Lobbyverbänden der Automobilindustrie durch eigene Formulierungen ersetzt. Dies steht einer wirksamen Regulierung von Kfz-Emissionen im Wege, durch die Mensch und Umwelt wirklich geschützt würden.

Lobbykontakte müssen in Zukunft proaktiv von der Bundesregierung offen gelegt werden. Zudem haben sich die personellen Verbindungen zwischen Politik und Automobilindustrie – hier ist der ehemalige Verkehrsminister und heutige Vorsitzende des Verbandes der Automobilindustrie nur die Spitze des Eisbergs – als hoch problematisch erwiesen. Um den sogenannten Drehtüreffekt zu unterbinden, soll politisches Spitzenpersonal zukünftig nicht mehr direkt zu Verbänden oder Unternehmen wechseln dürfen, welche unmittelbaren Bezug zu ihrem Geschäftsbereich haben. Eine angemessene Sperrfrist ist festzulegen.

V. Bewertung der Feststellungen des Untersuchungsausschusses

Die Koalitionsmehrheit des Ausschusses kommt zu dem Schluss, der Bundesregierung und deren nachgeordneten Behörden hätten in keinem Fall positive Kenntnisse über den tatsächlichen Einsatz von Abschalteinrichtungen und -strategien, nicht einmal belastbare Hinweise vorgelegen, aufgrund derer ein Einschreiten der Genehmigungsbehörde KBA geboten gewesen wäre. Ohnehin habe das KBA die Verwendung von Abschalteinrichtungen nicht rechtssicher nachweisen können, da zum einen entsprechende rechtlich zulässige Möglichkeiten gefehlt hätten, zum anderen auch die technischen Möglichkeiten zum Nachweis von Abschalteinrichtungen.

Weder dem KBA noch der Bundesregierung sei ein Versagen vorzuwerfen.

Ohnedies sei die Kausalität von Stickoxid-Fahrzeugemissionen für Schädigungen der menschlichen Gesundheit und das Leben nicht erwiesen.

Dieser Einschätzung schließt sich die Fraktion DIE LINKE. nicht an.

Anhand der nachfolgenden Darstellungen ergänzt die Fraktion DIE LINKE. die in dem Hauptbericht aufgeführten Erkenntnisse um die aus ihrer Sicht weiteren wesentlichen Untersuchungsergebnisse und bewertet in Abgrenzung zu den in dem Bewertungsteil von der Koalitionsmehrheit gezogenen Schlussfolgerungen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Stickoxid-Fahrzeugemissionen schädigen die menschliche Gesundheit erheblich und reduzieren die Lebenserwartung

Die Bewertung der Koalition bezüglich der Gefahren des erhöhten NOx-Ausstoßes für die menschliche Gesundheit ist verharmlosend, weil sie diese relativiert und suggeriert, selbst hohe Konzentrationen seien unproblematisch und die Wissenschaft habe keinerlei gesicherte Erkenntnisse darüber, was die Stickoxide genau bewirken. Die Aussage, dass jährlich 10.000 Menschen an den Emissionen sterben, ist – leider – sehr wohl haltbar, auch wenn diese Todesfälle nicht im Einzelfall auf eine NOx-Exposition zurückzuführen sind, weil es sich um eine valide statistische Größe handelt.

Dies ist bei Feinstaub oder Tabakkonsum exakt dieselbe Vorgehensweise, weil die Todesursache eben nicht das einmalige Einatmen eines Schadstoffes ist – da es sich ja nicht um unmittelbar letale Gifte handelt – sondern die langjährige Exposition eine entsprechende Beeinträchtigung der Gesundheit zur Folge hat, die im Mittel eine viel zu hohe Anzahl von verfrühten Todesfällen zur Folge hat. Die Gefährlichkeit von NOx für die menschliche Gesundheit wurde zudem von keinem der Sachverständigen der zweiten Sachverständigenanhörung zu gesundheitlichen Folgen bestritten oder in Frage gestellt. Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. sind jegliche Zweifel an den von Stickstoffoxiden ausgehenden Gefahren vollkommen unangebracht.

Zutreffend ist, dass man zwischen NO und NO_2, für deren Emissionen für Fahrzeuge eben ein gemeinsamer Grenzwert NOx besteht, differenzieren muss. Zutreffend ist auch, dass NO_2 das toxikologisch bedenklichere Gas ist. Durch die Fokussierung auf NO_2 statt auf NOx verkennt bzw. verschleiert die Koalition vermutlich vorsätzlich, dass die Begrenzung der Fahrzeug-Emissionen für NOx deshalb sinnvoll ist, weil NO sich leicht in NO_2 umwandelt. Völlig unverständlich ist deshalb die Aussage, dass „wissenschaftlich bisher nicht nachgewiesen“ sei, welchen Anteil der Straßenverkehr an den NO_2-Gesamtemissionen hat. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen[3205] schreibt hierzu:

> *„Durch den Verkehrssektor als einen der größten Stickstoffoxidemittenten sind die Belastungen in urbanen und verkehrsreichen Gebieten am höchsten. Es wird mit bis zu 80 bis 95 % überwiegend Stickstoffmonoxid emittiert, das jedoch anschließend sehr schnell in der Atmosphäre durch den Luftsauerstoff und Ozon zu Stickstoffdioxid weiter oxidiert wird. Immissionsdaten zeigen, dass in den letzten Jahren die Konzentrationen an Stickstoffmonoxid im städtischen Bereich stetig gesunken sind, die Konzentrationen an Stickstoffdioxid dagegen kaum. Dies ist auf den wachsenden Anteil an Kraftfahrzeugen mit Dieselmotoren im Straßenverkehr zurückzuführen. Im Vergleich zu Ottomotoren emittieren Dieselmotoren mehr Stickstoffoxide und weisen gleichzeitig einen höheren Anteil an Stickstoffdioxid auf. Aufgrund der stärkeren schädlichen Wirkung steht Stickstoffdioxid im Mittelpunkt der Bemühungen zur Luftreinhaltung. Es ist außerdem eine Vorläufersubstanz für die Bildung von Ozon und Feinstaub.“*

Wie man zudem die Aussage vertreten kann, „strengere NO_2-Grenzwerte sind aus Sicht des Ausschuss nicht notwendig“, wenn andererseits der SRU schreibt[3206],

> *„Neue durch die World Health Organization (WHO) bewertete Studien legen nahe, dass sowohl die kurzfristige als auch die langfristige Exposition mit Stickstoffdioxidkonzentrationen am oder unterhalb der derzeit gültigen EU-Grenzwerte mit einer erhöhten Krankheitsanfälligkeit (Morbidität) und Sterberate (Mortalität) assoziiert sind. Die WHO empfiehlt daher aufgrund dieser neueren Erkenntnisse die derzeitigen Grenzwerte für Stickstoffdioxid (WHO 2013b) zu überarbeiten und herabzusetzen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat bereits in seinem Umweltgutachten 2004 aus Vorsorgegründen die Einführung eines niedrigeren Jahresmittelgrenzwertes von 20 µg/m3 empfohlen“,*

erschließt sich der Fraktion DIE LINKE. nicht. Die zum Gefahrenpotenzial von Stickoxiden getroffenen Bewertungen der Ausschussmehrheit bezeugen, dass der Koalition vorsorgender Schutz der menschlichen Gesundheit nicht am Herzen liegt, sondern vielmehr als unnötig erachtet wird.

[3205] SRU (2015) Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem – Sondergutachten, S. 105.

[3206] Ebd., S. 106.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Der Bundesregierung war die gewollte Unbestimmtheit der Regelungen zu Abschalteinrichtungen für leichte Personenkraftwagen und Nutzfahrzeuge in der Verordnung 715/2007 von Beginn an bewusst

Nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe gegen den Volkswagen-Konzern im September 2015 monierte die Bundesregierung, die Regelungen zu Abschalteinrichtungen in der im Sommer 2007 in Kraft getretenen Verordnung 715/2007 seien angeblich unklar gefasst. Auch die Vertreter der Automobilindustrie beklagten, dass die Regelungen unbestimmt seien. Die Hersteller hätten allenfalls gesetzliche Schlupflöcher genutzt, keinesfalls aber rechtswidrig gehandelt.

Insbesondere stelle die Verordnung nicht hinreichend klar, was unter „normalen Betriebsbedingungen“ zu verstehen sei, unter denen das Emissions- oder Abgasminderungssystem der Fahrzeuge zu funktionieren habe. Weitere Kritik richtet sich gegen die gesetzliche Unklarheit über die Reichweite der Ausnahme von dem Verbot der Verwendung von Abschalteinrichtungen, welche unter anderem greift, wenn die Abschalteinrichtung zum Motorschutz notwendig ist.

Sowohl die Fassung der Verordnung selbst, als auch die unzureichenden Bemühungen der Bundesregierung, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zur Emissionsminderung und damit zur Luftreinhaltung zu kontrollieren und durchzusetzen, drängen den Schluss auf, dass die Bundesregierung den Einsatz von Abschalteinrichtungen bzw. vergleichbaren Strategien billigend in Kauf genommen hat.

Die Einlassung der Bundesregierung, sich in vermeintlicher Ermangelung von konkreten Anlässen, nicht mit den einschlägigen Regelungen zu Abschalteinrichtungen näher befasst zu haben und daher kein Bewusstsein über die Auswirkungen der Unklarheiten im Regelwerk vor dem 18. September 2015 gehabt zu haben, erscheint vorgeschoben.

Vertreter der Bundesregierung behaupten zudem, die Vorschriften zu Abschalteinrichtungen seien direkt aus den Vorschriften zu Euro 3 und Euro 4 übernommen worden und hätten daher keine gesonderte Beachtung nach Inkrafttreten der Verordnung erfahren.

Der von dem Untersuchungsausschuss mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragte *Prof. Dr. Brenner* weist in seinem Gutachten darauf hin, dass in der als Vorgängerregelung der Verordnung anzusehenden Richtlinie 98/69 EG beispielsweise die temperaturbedingte Verringerung der Abgasreinigung ausdrücklich als „anormale Emissionsminderungsstrategie“ und damit als grundsätzlich unzulässige Abschalteinrichtung definiert war, wenn sie bei niedrigeren Temperaturen zu einer Verringerung der Emissionsminderung führte[3207]. Mit Inkrafttreten der Verordnung 715/2007 galt für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge eine deutlich unbestimmtere und damit für Hersteller günstigere Vorschriftenlage, nach der eine temperaturabhängige Verringerung der Wirkungsweise des Emissionsminderungssystems nicht mehr eindeutig den Tatbestand einer illegalen Abschalteinrichtung erfüllte, was dem Gebot Normenklarheit zuwiderläuft.

Wie in dem gegenüber dem Untersuchungsausschuss erstatteten Rechtsgutachten von *Prof. Dr. Führ* angeführt, gelten strengere Vorschriften für das Emissionsminderungsverhalten von schweren Fahrzeugen.

Die einschlägige Richtlinie 2005/55/EG stellt die Verwendung einer grundsätzlich verbotenen Abschalteinrichtung mit einer sogenannten Zusatzsteuereinrichtung gleich, wenn diese nicht wie in der Richtlinie vorgeschrieben funktioniert.

Eine Zusatzstrategie ist nur dann zulässig, wenn sie unter folgenden Betriebsparametern funktioniert:

- Höhe bis zu 1.000 m über NN (oder Luftdruck nicht unter 90 kPa)
- Einer Umgebungstemperatur zwischen 283 und 303 K (10-30 Grad Celsius)
- Motorkühlmitteltemperatur zwischen 343 und 368 K (70 bis 95 Grad Celsius).

Sofern der Hersteller das Funktionieren der Zusatzsteuereinrichtung innerhalb der genannten Parameter nicht einwandfrei nachweist, gilt diese als Abschalteinrichtung und ist damit grundsätzlich verboten. Gemäß Absatz

[3207] MAT A SV-4, Brenner, S. 11.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6.1.3 b) der Richtlinie 2005/55/EG haben die Hersteller dies gegenüber der Genehmigungsbehörde zu dokumentieren.

Diese ausdrückliche Regelungen in der zeitlich vorher verabschiedeten Richtlinie zur Höhen – oder Temperaturabschaltung des Emissionsminderungssystems und auch zu der ausdrücklichen Verpflichtung zur Dokumentation der Hersteller gegenüber der Genehmigungsbehörde fehlt in der Verordnung 715/2007, obwohl sie zu deutlich mehr Rechtsklarheit geführt hätte.

Demgegenüber stellt Art. 16 Abs. 2 Buchstabe a der Verordnung 715/2007 durch eine Titeländerung ausdrücklich klar, dass die Richtlinie 2005/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. September 2005[3208] nur für schwere Nutzfahrzeuge gilt, nicht jedoch für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge, die auch unter die Geltung der Verordnung 715/2007 fallen.

Eine Änderung des Titels der Richtlinie 2005/55 hätte es gar nicht bedurft, diese ist rein deklaratorisch. Bereits über die Begriffsbestimmungen der Richtlinie 2005/55 war geregelt, dass Fahrzeuge mit einem Gewicht unter 3,5 Tonnen, also leichte Personenkraftfahrzeuge und Nutzfahrzeuge, nicht von der Regelung betroffen sind. Aus Art. 16 Abs. 1 der Verordnung 715/2007 folgt, dass sich die Bundesregierung bereits bei Inkrafttreten der Verordnung 715/2007 mit dem Unterschied der Definitionen zu Abschalteinrichtungen für leichte und schwere Fahrzeuge befasst hatte, also auch mit der Praxis von Thermofenstern und Höhenabschaltung. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass es bei der Fassung der Vorschrift keine Diskussionen auf EU-Ebene über die Unbestimmtheit der Vorschriften zu Abschalteinrichtungen gegeben haben soll.

Mit der Genese der Gesetzgebung zu der Verordnung 715/2007 konnte sich der Untersuchungsausschuss aufgrund der Begrenzung des Untersuchungszeitraums nicht näher befassen.

Die seit dem 18. September 2015 bekannt gewordenen Umstände, nach denen ein Großteil der Hersteller mit dem sogenannten Thermofenster „arbeitet“, das bewirkt, dass die Abgasreinigung bereits bei etwa 17/15 Grad Celsius heruntergefahren wird, spricht dafür, dass die Unklarheit in der Vorschrift zu Abschalteinrichtungen bewusst gewählt und von den Herstellern als vermeintliches „Schlupfloch“ ausgenutzt worden ist.

Das legt die Annahme nahe, dass sich Hersteller seinerzeit bewusst und erfolgreich für eine Verwässerung der Vorschriften zu Abschalteinrichtungen eingesetzt haben. Gestützt wird diese Einschätzung unter anderem durch die Anmerkungen des Zeugen *Prof. Dr. Lahl* gegenüber dem Untersuchungsausschuss:

> *„Nichtsdestotrotz, darüber - Ich hatte erwartet, Sie würden mir noch viele Fragen stellen,* ***warum*** *die* ***Richtlinien*** *in Brüssel so schlecht ausgefallen sind oder so viele Lücken haben oder warum die Luftqualität beispielsweise scharfe Grenzwerte kennt und die Automobilgrenzwerte fünf oder zehn Jahre nachlaufen, sodass wir im Augenblick nicht nur in Stuttgart diese realen Probleme haben. Das hat etwas mit Interessen zu tun. Die Automobilindustrie war erfolgreicher, frühzeitige Grenzwertverschärfung zu verhindern. Das muss man konstatieren, und das führt uns jetzt natürlich zu diesen Problemen.“*[3209]

Deutlich sind die Anmerkungen des Sachverständigen *Prof. Dr. Koch*. Bezogen auf die Frage, warum es eine Festlegung relativ strenger Grenzwerte gegeben habe, obwohl seit den 1990-iger Jahren, spätestens aber bei Erlass der Verordnung 715/2007 dem Verordnungsgeber bekannt gewesen sei, dass die Grenzwerte im Realbetrieb nicht eingehalten werden konnten:

> *„Ich übersetze das mal salopp mit meinem Verständnis: warum hat die Gesetzgebung nicht strenger reagiert? […] Die letzten 10 bis 15 Jahre war die Dieselmotorenentwicklung […] an der Grenze des technisch Möglichen. […] Wenn aber die Gesetzgebung so interpretiert worden wäre 2009: ‚Ihr müsst unter allen realen Betriebszuständen das einhalten‘, also den Partikelgrenzwert 5 mg/km und die 180 mg/kg NOx, hätte man keinen einzigen Diesel mehr verkauft […] Man hat also diesen Spagat gemacht, einen wahnsinnigen Spagat, wo man die Gesetzgebung quasi bis an die Grenze strapaziert hat: eine NEFZ-Erfüllung für die Stickoxide und im*

[3208] Der Originaltitel der RL 2005/55/EG vom 28. September 2005 lautet: Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Maßnahmen gegen die Emission gasförmiger Schadstoffe und luftverunreinigender Partikel aus Selbstzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen und die Emission gasförmiger Schadstoffe aus mit Flüssiggas oder Erdgas betriebenen Fremdzündungsmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen

[3209] Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 115 (eigene Hervorhebungen).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *Realbetrieb die anderen Eigenschaften hochgehalten. […] [Und] Sie fragten mich […] warum die Gesetzgebung hier nicht anders reagiert hat – [ich] habe nur aus der Entfernung mitbekommen, dass da hart gerungen wurde, und Euro 5 war ein Kompromisspaket. Und mit Sicherheit war damals dann auch der Stickoxiddruck hoch aus den Gremien. Aber ich hatte mich damals als Nutzfahrzeugregler, der andere Gesetzeswerte hat, gefragt: wie macht ihr das? Das geht gar nicht mit der Technologie. […] Dann war klar die Ansage: Wir machen natürlich eine Testerfüllung und hangeln uns ins Ziel. Das kann man kritisieren, und scharf kritisieren kann man sehr wohl dann auch, wenn ein Defeat Device, also eine Zykluserkennung verbaut ist.“*[3210]

Die Einlassungen des Zeugen *Prof. Dr. Lahl* belegen, dass der Bundesregierung bewusst war, dass mit der Dieseltechnologie die der Luftreinhaltung dienenden Grenzwerte nicht im Alltagsbetrieb zu erreichen waren und nur durch Verwendung von Abschaltstrategien, vor allem durch gezieltes Ausrichten des Emissionsminderungssystems auf die Prüfstandbedingungen, im Test zu erreichen waren.

Der von dem Sachverständigen im Ausschuss *Prof. Dr. Koch* angesprochene Zielkonflikt zwischen CO_2-Emissionen und den Schadstoffemissionen war auch auf höchster Regierungsebene bekannt. Selbst die Bundeskanzlerin sagte vor dem Ausschuss aus, dass sie das Problem aus ihrer Amtszeit als Bundesumweltministerin in den Jahren 1994 bis 1998 kannte[3211].

Im Ergebnis kommt die Fraktion DIE LINKE. aufgrund des derzeitigen Kenntnisstandes zu der Überzeugung, dass die Regelungen zu Abschalteinrichtungen in der Verordnung 715/2007 bewusst unscharf gefasst worden sind, um den Zielkonflikt zwischen günstigen CO_2- bzw. Kraftstoffverbrauchswerten und anderen Schadstoffen zu entschärfen. Dabei nahm der Gesetzgeber die seit langem bestehenden hohen Grenzwertüberschreitungen der NOx-Realbetriebsemissionen in Kauf und damit auch die Belastung der Gesundheit vieler Menschen und auch die Gefährdung von Menschenleben.

Daher ist die Kritik der Vertreter der Bundesregierung an der angeblichen Unbestimmtheit der Regelungen zu Abschalteinrichtungen vorgeschoben, denn sie war gewollt.

3. Der Bundesregierung lagen vor dem 18. September 2015 nicht nur handfeste Hinweise, sondern Kenntnisse über den Einsatz von Abschalteinrichtungen und vergleichbaren Strategien vor

Die Fraktion DIE LINKE. kommt bei Würdigung der im Untersuchungsausschuss gewonnenen Erkenntnisse zu der Überzeugung, dass vor dem 18. September 2015 nicht nur vage Hinweise auf den Einsatz unzulässiger Abschalteinrichtungen an die Bundesregierung und das KBA vorgelegen haben, sondern auch Kenntnisse.

a) Hinweise aus einer Länder-Arbeitsgruppe Immissionen (LAI) und von Europäischer Ebene

In einer als Arbeitsgrundlage an die Mitglieder der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Immissionen zur Vorbereitung einer Sitzung am 30. bis 31. Januar 2014 im Weimar gesendeten MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPAISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPAISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über ein Programm „Saubere Luft für Europa“ vom 23. Dezember 2013 heißt es in einer Fußnote:

> *„7. Erforschung und Behebung einiger der möglichen Ursachen dieser Abweichungen (schlechte Wartung, Manipulation des Prüfzyklus (‚cycle beating‘) bei der Zertifizierung, nachgerüstete Abschaltvorrichtungen, die die Abgasminderungsvorrichtung ausschalten oder umgehen) sollten ebenfalls vorangetrieben werden, weil sich so Emissionen aus stark emittierenden Fahrzeugen verringern ließen, ohne die Inbetriebnahme einer neuen Fahrzeuggeneration abwarten zu müssen.“*[3212]

[3210] Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 82 f.

[3211] Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 42.

[3212] MAT A BMUB-2-2, Ordner 66, Bl. 246.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In den Sitzungen der LAI wurde gemäß der dortigen Tagesordnung wiederholt das Problem der „Sicherstellung der Funktionalität von Abgasminderungssystemen im praktischen Betrieb von Fahrzeugen“ erörtert, bei dem explizit Manipulationen im Gespräch waren[3213]. Als Berichterstatter hierfür war der Landesvertreter aus Berlin, Herr *Martin Lutze*, von der Berliner Senatsverwaltung bestimmt. Dieser hat nach Aktenlage einen Bericht verfasst, der über die Aufgabenstellung hinausgegangen und an die Arbeitsgruppe FG Verkehr weitergeleitet worden sein soll[3214].

Den Senatsmitarbeiter *Martin Lutze* konnte der Ausschuss aufgrund der knappen Zeit nicht mehr vernehmen. Für den Fall der Neukonstituierung eines Untersuchungsausschusses empfiehlt die Fraktion DIE LINKE. die Vernehmung des Herrn Martin Lutz sowie auch die bis etwa Oktober 2015 amtierende Vorsitzende der LAI, Frau *Dr. Cornelia Wappenschmidt*.

Nach Aktenlage war ein Referent des Bundesumweltministeriums in die Vor-und Nachbereitung der Thematik für den Vertreter des Bundes eingebunden. Daher ist davon auszugehen, dass der Zeuge die vorgenannte Mitteilung der EU-Kommission vom 23. Dezember 2013 sowie den Bericht aus Berlin zur Kenntnis genommen hat. [3215].

Dieser Referent verfasste eine Vorlage zu der 107. Sitzung der LAI. Darin heißt es:

> *„Dem BMUB liegen keine Anhaltspunkte auf eine mangelnde Funktionalität von Abgasnachbehandlungssystemen bei größeren Dieselfahrzeugen der Stufen Euro VI oder zu Manipulationen wie dem Ausbau von Partikelfiltern bei diesen Fahrzeugen vor: Bei Fahrzeugen der Stufe Euro VI ist die Abgasnachbehandlung auch üblicherweise in einer kompakten Einheit (Kat+ DPF+ SCR) verbaut, deren Ausbau, sowie die notwendige Manipulation der On-Board-Diagnose (OBD) mit hohem technischem und finanziellem Aufwand verbunden sein durfte.“*[3216]

Die Formulierung der genannten Vorlage lässt offen, ob dem Bundesumweltministerium Hinweise auf mangelnde Funktionalität bei *leichten* Dieselfahrzeugen vorlagen. Aufgrund der Tatsache, dass der Mitarbeiter des BMUB ausdrücklich von *größeren* Dieselfahrzeugen spricht, kann zumindest nicht ausgeschlossen werden, dass im Hinblick auf leichtere Fahrzeuge Kenntnisse vorlagen.

b) Erdrückende Hinweise der Deutschen Umwelthilfe (DUH)

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hatte zahlreiche eigene Messungen an Fahrzeugen vorgenommen bzw. in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse der Messungen verwendete die DUH in Abmahnverfahren gegen Hersteller sowie in Verfahren vor Gericht wegen von den Herstellerangaben abweichender Angaben zu CO_2 und Kraftstoffverbrauch. Die von der DUH durchgeführten bzw. beauftragten Messungen wurden, soweit bekannt, von den Herstellern nicht beanstandet.

Die DUH wies in dem gesamten Untersuchungszeitraum immer wieder in Presserklärungen und in persönlichen Gesprächen mit Vertretern und Mitarbeitern der Bundesregierung auf zum Teil illegale Manipulationen der Hersteller hin, darunter auf den Einsatz der Technik der Zykluserkennung mit Auswirkungen auf die Abgasreinigung. Der Zeuge *Resch*, Geschäftsführer der DUH, hat vor dem Untersuchungsausschuss betont, dass sich die Hinweise der DUH in dem Untersuchungszeitraum auf Manipulationen sowohl der CO_2-Emissionen als auch der Stickoxide bezogen haben[3217].

Auf Ministerebene haben die Hinweise der DUH offiziell kaum Gehör gefunden.

Der ehemalige Bundesverkehrsminister *Tiefensee*, den der Zeuge *Resch* in einem Schreiben zur Verdeutlichung der Notwendigkeit einer Überprüfung auf eine Softwaremanipulation des Herstellers Daimler-Chrysler im Jahr 2005 hingewiesen und erfolglos um ein Gespräch gebeten hatte, gab an, keine Erinnerung an das Schreiben oder Hinweise der DUH zu haben. Er vermutete, dass ein übervoller Terminkalender für die Unmöglichkeit

---

[3213] Ebd., Bl. 510.

[3214] MAT A BMUB-2-2, Ordner 68, Bl. 41.

[3215] MAT A BMUB-2-2, Ordner 66, Bl. 41.

[3216] Ebd., Bl. 500 ff.

[3217] Unter anderem Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 104,105, S. 111.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

eines Gesprächs gewesen sein könnte[3218]. Der ehemalige Bundesverkehrsminister *Dr. Ramsauer* gab an, keine Hinweise der DUH auf Manipulationen erhalten zu haben[3219].

Der frühere Bundesumweltminister *Altmaier* bekundete entgegen der Einlassung des Zeugen *Resch*, in einem Gespräch vom 11. Juli 2012 keine Hinweise auf illegale Abschalteinrichtungen erhalten zu haben.

Gegen den durch die Aussagen der regierungsseitigen Zeugen vermittelten Eindruck, die Hinweise der DUH seien nicht ausreichend ernst genommen worden, spricht schon der Umstand, dass zu den beigezogenen Akten des Bundeswirtschaftsministeriums ein einzelner Ordner mit beinahe 470 Seiten gehört, der ausschließlich Pressematerial der DUH enthält[3220]. Den Hinweisen der DUH innerhalb der Bundesregierung wurde also ein gewisses Gewicht beigemessen.

Wie heikel die Hinweise der DUH für die Bundesregierung waren, zeigt sich anhand der von dem Zeugen *Resch* dargestellten Reaktion des damaligen Bundesumweltministers *Altmaier* auf ein Gespräch im Jahr 2012: in einem Telefonat mit der DUH habe das Umweltministerium signalisiert, bei einer Verfolgung der Hinweise gäbe es „Riesenärger“, das Bundesumweltministerium sei hierfür nicht zuständig. Es gäbe dort ohnedies „genügend andere Baustellen“[3221].

Die Zeugen *Resch* und *Dr. Friedrich* beschreiben in ihren Einlassungen gegenüber dem Untersuchungsausschuss, dass die Hinweise der DUH nicht nur am Rande zur Kenntnis genommen wurden, sondern die Bundesregierung sich inhaltlich eingelassen hat. Das Bundesverkehrsministerium habe die beschriebenen Zykluserkennungen als nicht rechtswidrig angesehen und Prüfungen deshalb nicht für erforderlich gehalten, weil bereits anerkannte Technische Dienste prüfen würden. Der Zeuge *Resch* und der Zeuge *Dr. Friedrich* sagten gegenüber dem Ausschuss aus, dass die in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Technischen Diensten seit etwa 2011, als der Verdacht auf Manipulationen zunehmend erdrückender wurde, Prüfaufträge der DUH abgelehnt haben. So auch der ADAC. Aus Sicht der Technischen Dienste hätten die Hersteller bei den von der DUH behaupteten Manipulationen in legaler Interpretation der Vorschriften gehandelt[3222].

Die im Ausschuss geäußerte Auffassung einiger Zeugen, Hinweise auf Manipulationen seien nur dann *belastbar*, wenn sie direkt aus der Automobilindustrie kämen, ist nicht haltbar. Das KBA trifft keinerlei Vorkehrungen für die Entgegennahme von Hinweisen durch sogenannte Whistleblower geschweige denn zu deren Schutz vor nachteiligen Folgen. Im Übrigen: Der Untersuchungsausschuss konnte Hinweise aus Herstellerkreisen nicht entgegennehmen. Der Ausschuss hat hierzu nicht ermittelt. Ob es tatsächlich Hinweise aus Herstellerkreisen gegeben hat, ist offengeblieben.

Überdies haben die Zeugen *Dr. Friedrich* und *Resch* in den Gesprächen auf die Quellen für ihre Warnungen hingewiesen, zu denen auch Whistleblower gehörten. Dass diese sich an die DUH wenden, wenn es um die Verletzung von Umweltvorschriften geht, ist naheliegend. Die DUH und insbesondere der Zeuge *Dr. Friedrich*, der sich seit sehr langem mit der Thematik Fahrzeugemissionen befasst und in einschlägigen Kreisen bekannt ist, unterhält ein großes Netzwerk. Auch innerhalb der Bundesregierung ist der Zeuge seit langem bekannt, denn er war bis zu seiner frühzeitigen Pensionierung im UBA als Abteilungsleiter im Bereich Schadstoffemissionen tätig.

Die Hinweise der DUH, die zunächst noch allgemeiner gefasst waren, wurden im Laufe des Untersuchungszeitraums zunehmend konkreter.

In einer in dem Feststellungsteil des Gesamtberichts nicht aufgeführten Presserklärung der DUH vom 31. Mai 2013 heißt es zum Beispiel:

> *„[…] ‚Zahlreiche Zuschriften betroffener Autofahrer zeigen, dass es den Autobauern auch gelungen ist, die eigentlich zuständigen Überwachungsbehörden lahmzulegen. Als letzte Instanz verbleiben wieder einmal nur die Gerichte. Die DUH wird daher in bis zu fünf öffentlich geführten Musterverfahren ausgewählten Autobesitzern zu ihrem Recht verhelfen. Vielleicht gelingt es so, den Staat endlich zum Eingreifen zu bewegen und offensichtliche Manipulationen zu*

[3218] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 127.

[3219] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 139

[3220] Vgl. der gesamte Ordner MAT A BMWi-2-1, Ordner 16.

[3221] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 119.

[3222] Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 104; Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 105, 111.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> *sanktionieren', sagt Jürgen Resch. […] [Deshalb veröffentlicht die Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation heute eine Übersicht zu den Tricks, mit denen die Hersteller die Verbraucher hinters Licht führen.]*
>
> *Der internationale Verkehrsexperte Axel Friedrich und Mitglied des ICCT wies auf die Tricks der Hersteller auch im Zuge einer Bewertung der Wirksamkeit des neuen Fahrzyklus hin: ‚Der WLTP stellt eine deutliche Verbesserung hinsichtlich der Aussagekraft der Prüfstandsmessungen dar. Allerdings wird auch dieser Testzyklus nicht das Problem der Zykluserkennung beheben. Dabei handelt es sich um die illegale Programmierung der elektronischen Motorsteuerung auf den Zyklus. So lange es standardisierte Prüfzyklen geben wird, werden Autos diese Testsituationen erkennen und für Dritte nicht nachvollziehbar auf einen besonders effizienten Spritsparmodus umschalten. Deshalb ist eine Überprüfung der Verbrauchswerte auf der Straße notwendig.'"*[3223]

In einer weiteren Pressemeldung „Die Tricks der Autohersteller – DUH Dokument-Hintergrund zur Pressemitteilung vom 31. Mai 2013" heißt es:

> *„Zu den nachfolgend dokumentierten Tricks kommen noch die illegalen ‚Testzyklus-Erkennungen' durch die Fahrzeugelektronik, die nur mit erheblichem Aufwand und vor allem Nachmessfahrten auf der Straße entdeckt werden können."*[3224]

Der Zeuge aus der Referentenebene des Bundesumweltministeriums trug vor, die von der DUH vorgetragenen Sachverhalte seien „nichts Neues" gewesen. Die Hinweise der DUH seien aber als Vorwurf formuliert gewesen, konkrete Hinweise und Beweise hingegen hätten gefehlt[3225].

Die hierin zum Ausdruck kommende Ansicht des Zeugen ist nicht nachvollziehbar. Die DUH wies im Laufe des Untersuchungszeitraums sachlich unter Benennung konkreter Techniken, wie zum Beispiel die softwareseitige Zykluserkennung mit Wirkung auf das Abgasreinigungssystem hin. Die eindeutig erkennbare Absicht der DUH bestand nicht in der Erhebung eines Vorwurfs, sondern darin, die zuständigen Stellen der Bundesregierung und des KBA zu weiteren Ermittlungen und damit zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu veranlassen.

Im Ergebnis kommt die Fraktion DIE LINKE. zu der Überzeugung, dass durch die in den Gesprächen mit der DUH sowie durch deren presseöffentliche Hinweise triftiger Anlass zu Prüfungen auf Manipulationen bestand, an denen die Bundesregierung nicht vorbeisehen durfte. Die Praxis der Hersteller durch eigen Tests nachzuvollziehen und deren Rechtmäßigkeit näher zu überprüfen lag nicht – wie von der Bundesregierung immer wieder angeführt – in der Zuständigkeit der DUH, sondern des KBA und v.a. des Bundesverkehrsministeriums.

c) Kenntnisse innerhalb des KBA

Während die überwiegende Mehrheit der Zeugen aus dem KBA angab, es hätte weder Kenntnisse noch belastbare Hinweise zum Einsatz von Abschalteinrichtungen gegeben, belegen die Aussagen des Zeugen *Sturm*, dass diesem Hinweise auf Höhen- und Temperaturabschaltungen vorlagen sowie auf Manipulationen von CO_2-Emissionen, denen er nachgegangen sei.

Der Zeuge *Sturm* ist Sachgebietsleiter im Bereich Konformitätsprüfungen des KBA. Er gab an, er habe presseöffentliche Meldungen zu Manipulationen von CO_2/Verbrauchswerten verfolgt, allerdings ohne dort Auffälligkeiten festzustellen. Meldungen zu „Abgas" hätten ihn hingegen nicht erreicht[3226].

Der Zeuge *Sturm* berichtete von einem Herstellergespräch im Jahr 2011, in welchem andere Prüfverfahren vorgeschlagen worden seien, die sich auf das Temperaturverhalten beziehen. Der Zeuge sagte:

> *„das lag daran, dass diese Prüfungen, die durchgeführt wurden, ja bei ganz anderen Temperaturen als bei denen stattfanden, die die Grenzwerte beschreiben. Und sofort wurden die Hersteller gebeten, doch Maßnahmen zu ergreifen, um das Temperaturfenster zu erweitern. Aber*

[3223] MAT A BMWi-2-1, Ordner 16, Bl. 299 f.

[3224] Ebd., Bl. 301.

[3225] Vgl. Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 64.

[3226] Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 28, 29.

was daraus geworden ist, weiß ich bloß indirekt, weil ich bei einer CO_2-Prüfung Daten erhalten habe von einem Fahrzeug, dass mit anderen Temperaturen geprüft wurde.“[3227]

Darüber hinaus habe sich laut Aussage des Zeugen *Sturm* das KBA bereits vor dem 18. September 2015 mit einer von einem Hersteller gemeldeten Höhenabschaltung bei etwa 400 m befasst. Nach Aussagen des Zeugen habe zwar nicht das KBA, aber ein Technischer Dienst den Prüfvorschlag, andere Hersteller auf Höhenabschaltungen zu überprüfen, wahrgenommen. Diese Überprüfungen seien ohne Befund abgeschlossen worden.[3228]

Diese Aussagen belegen, dass dem KBA aus Einzelfällen Kenntnisse über den Einsatz von Abschaltungen des Abgasreinigungssystems bzw. vergleichbare Strategien vorlagen und vor allem, dass das KBA bereits vor September 2015 abweichende Testverfahren als zulässig ansah, da sie andernfalls nicht durchgeführt worden wären.

d) Kenntnisse im Umweltbundesamt und im Bundesumweltministerium

Dem UBA lagen bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums Kenntnisse über den möglichen Einsatz von Abschalteinrichtungen vor, deren Rechtmäßigkeit in Frage stand.

aa) Aussagen des Zeugen Mönch

Der Zeuge *Mönch* war zunächst wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung „Schadstoffminderung und Energieeinsparung im Verkehr“ des UBA und ist seit 2009 Leiter dieser Abteilung. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums verfasste er ein Konzept für ein Forschungsvorhaben für eine Feldüberwachung mit dem Titel „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen“.

Zu den bei der Verfassung des Konzepts im UBA vorhandenen Kenntnissen über den Verdacht der Verwendung illegaler Abschalteinrichtungen hat der Zeuge Folgendes ausgesagt:

„Und zwar steckt dahinter die Grundproblematik, dass eben Hersteller außerhalb eines Prüfzyklus ihre Fahrzeuge nach der eigenen Firmenphilosophie auslegen können, weil es ja innerhalb der Genehmigung nicht geprüft wird.“

Zu der Frage, wann es sich nach seiner Einschätzung um eine Manipulation handelt, antwortete er:

„Mit dem langen Zeitraum, den Bogen habe ich geschlagen, weil wir eben solche Auslegungen des Kennfeldes bei Ottomotoren in unseren Berichten dokumentiert haben. Da haben wir auch gesehen, dass eben unter bestimmten Fahrzuständen oder bestimmten Lastzuständen das Lambdafenster eben angefettet wird und nicht mehr optimal betrieben wird. Und wenn man das auf die Technik der Dieselmotoren überträgt, dann ist eben eine Unterdosierung mit Harnstoff auch ein nicht optimaler Betrieb der SCR-Anlage. Das ist der Analogieschluss; insofern seit langem bekannt. Betrifft nicht SCR-Anlagen bei Dieselmotoren, sondern das Prinzip, weil wir es bei Ottomotoren schon mal im Rahmen unserer Projekte gefunden haben.“[3229]

Weiter sagte der Zeuge *Mönch* aus: Anhand des Lambdawertes habe man erkannt, dass Fahrzeuge außerhalb des Prüfzyklus anders abgestimmt seien. Dies sei nicht per se verboten, wenn der Hersteller die Notwendigkeit zum Bauteilschutz nachweisen könne[3230].

„Ich gebe Ihnen ganz ehrlich zu: Es hat manchmal in den Fingern gejuckt. Aber wenn man dann ganz klar reinguckt: ‚Was habe ich in Berichten dokumentiert, was habe ich an klaren, belastbaren Analysen hinsichtlich solcher Vermutungen, Äußerungen, wie auch immer gesagten Dingen?‘, dann muss man wirklich sehr bodenständig und sehr solide aufgestellt sein.“[3231]

[3227] Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 33.

[3228] Mit weiteren Einzelheiten vgl. Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 23, 24.

[3229] Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 68 (BT-Drs.).

[3230] Ebd., S. 79.

[3231] Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 75 (BT-Drs..)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf die Frage, wie die Passage in dem Konzept zur Studie der BASt zu verstehen sei: *„- In Verdachtsfällen: Überprüfung, ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)“*[3232] antwortete der Zeuge *Mönch*:

> *„Diese Aussagen zum Cycle Beating basieren schlicht und ergreifend auf diesen Untersuchungen, die wir zum Lambdafenster bei Ottomotoren gemacht haben. Dort haben wir festgestellt eben: Bestimmte Hersteller haben den geregelten Katalysator nicht unter optimalen Bedingungen betrieben. Aber um die Grenzwerte einzuhalten in dem Zyklus, muss man das schon tun; so anspruchsvoll sind die Grenzwerte. Das heißt, es lag da der fachliche Schluss vor, dass außerhalb eines Prüfbereichs ein Fahrzeug anders abgestimmt wird als innerhalb des Prüfbereichs.“*[3233]

Damit bestätigt er, dass dem UBA bereits im Zeitpunkt der Erstellung des Studienkonzepts zu der Feldüberwachung Strategien der Hersteller bekannt waren, mittels derer die Emissionsminderungssysteme innerhalb des Prüfzyklus anders abgestimmt sind als außerhalb des Prüfzyklus und damit die Funktionsweise von Abschalteinrichtungen. Dass der Zeuge den Begriff „anders abgestimmt“ statt abschalten verwendet, steht der Annahme, dass es sich um Abschalteinrichtungen im rechtlichen Sinne handelt, nicht entgegen. Entscheidend nach Art. 3 Nr. 10 der Verordnung 715/2007 ist, dass ein Konstruktionsteil anhand der Erkennung bestimmter Parameter die Wirkungsweise des Emissionsminderungssystems verändert, aktiviert oder verzögert, wonach die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise zu erwarten sind, verringert.

Die Aussage des Zeugen *Mönch* zwingt zu dem Schluss, dass dieser mindestens Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit des „Abstimmungsverhaltens“ der Fahrzeuge hatte. Hätte der Zeuge *Mönch* das beschriebene „Abstimmungsverhalten“ der Fahrzeuge als technisch plausibel und notwendig („vernünftigerweise“) angesehen, ist nicht anzunehmen, dass er in das Konzept die Formulierung „im Verdachtsfalle“ aufgenommen hätte und weitere Prüfungen nahegelegt hat. Die seinerzeit bestehenden Zweifel an der Zulässigkeit des Abstimmungsverhaltens der Fahrzeuge bringt der Zeuge schließlich deutlich zum Ausdruck, in dem er sagt: „es hat manchmal in den Fingern gejuckt“.

Die Beschreibung des Zeugen bezieht sich nicht bloß auf eine reine Prüfstandserkennung, die der Ausschuss zum Zwecke der Abgrenzung zur Abschalteinrichtung, deren Wesen in der Beeinflussung des Emissionsverhaltens liegt, thematisierte. Denn die von dem Zeugen *Mönch* beschriebene Zykluserkennung wirkt sich auf das Emissionsverhalten aus, was bei einer reinen Prüfstanderkennung nicht der Fall ist.[3234]

Der Zeuge *Mönch* befasste sich nur mit den technischen Zusammenhängen und sah sich angabegemäß für die rechtssichere Erstellung belastbarer Analysen das UBA als nicht zuständig an. Deshalb wollte man die Tests in die Zuständigkeit des Verkehrsressorts übergeben. Das UBA habe sich im Übrigen seinerseits auf die technischen Zusammenhänge konzentriert, nicht auf die rechtliche Würdigung.

bb) Aussagen des Zeugen Prof. Dr. Lahl

Weitergehender ist der Inhalt der Aussagen des Zeugen *Prof. Dr. Lahl*. Dieser war zu Beginn des Untersuchungszeitraums vom 20.06.2007 bis 12.11.2009 Leiter der Abteilung IG „Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit" im Bundesumweltministerium (BMUB) und somit zeitweilig Dienstvorgesetzter des zuständigen Referenten.

Der Zeuge *Prof. Dr. Lahl* bekundete, seine gesamte Abteilung im Umweltministerium habe die gleiche Einschätzung vertreten, dass an Gerüchten über Abschalteinrichtungen „etwas dran“ gewesen sein musste und aus

---

[3232] Konzept von *Mönch*, 2008, MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142.

[3233] Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 78 (BT-Drs.).

[3234] Die Legaldefinition in § 3 Nr. 10 der Verordnung 715/2007 lautet: „„Abschalteinrichtung“ ein Konstruktionsteil, das die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter ermittelt, um die Funktion eines beliebigen Teils des Emissionskontrollsystems zu aktivieren, zu verändern, zu verzögern oder zu deaktivieren, wodurch die Wirksamkeit des Emissionskontrollsystems unter Bedingungen, die bei **normalem Fahrzeugbetrieb vernünftigerweise** zu erwarten sind, verringert wird.“

eben diesem Grund sei die Verdachtsprüfung zum Cycle Beating in das Feldüberwachungsprogramm aufgenommen worden:

> *„Der Verdacht war das, was ich eben beschrieben habe: Cycle Beating. Das heißt, das Kraftfahrzeug erkennt den Prüfzustand und verändert die Abgasreinigung.“*[3235]

> *„Da gibt es ja unterschiedliche Rechtsauffassungen, was das Thermofenster anbelangt. Und da könnte man zu dem Ergebnis kommen – das ist übrigens meine persönliche Meinung – dass das nicht legal ist, was die Automobilindustrie da gemacht hat. In manchen Fällen sind mehr als die Hälfte der Jahresbetriebsstunden, wo die Abgasreinigung abgeschaltet oder reduziert ist. Man kann das auch anders interpretieren. […] Also ich habe keine präzisen Erinnerungen, dass das illegal war. Das konnte ich auch gar nicht, weil ich wusste nichts genau, sondern einfach so nach dem Motto: Das ist eine Sauerei. Der erkennt die Rolle und manipuliert was auch immer. Das ist die Information und diesen Hinweis gab es.“*[3236]

> *„Aber für mich ist das, was in diesem Untersuchungsprogramm steht, ein Hinweis.“*[3237]

> *„Wir hatten keine direkten Beweise – die hätte man nur aus der Automobilindustrie selbst bekommen können.“*[3238] *„Das, was wir wussten, waren Behauptungen, die kamen aus der NGO-Szene und auch aus unserer nachgeordneten Behörde, dem Umweltbundesamt.“*[3239] *„Ja, wer hätte die Expertise gehabt, um diesem Verdacht nachzugehen und dann einen Vorschlag zu machen? […] ich nenne das Kraftfahrt-Bundesamt, die BASt.“*[3240]

Schließlich stellt der Zeuge *Prof. Dr. Lahl* die Vermutung an, das KBA hätte weitere Untersuchungen angestellt, wenn sie einen „Pack-An“ gefunden hätten.[3241]

Wegen der weiteren Einzelheiten der Aussage des Zeugen Dr. Lahl wird auf die Feststellungen in dem Hauptbericht verwiesen.

Im Ergebnis hat der Zeugen *Prof. Dr. Lahl* ausgesagt, dass in seiner Abteilung der Verdacht auf den Einsatz von Abschalteinrichtungen bestand. Aus der letztgenannten Äußerung des Zeugen *Prof. Dr. Lahl* ergibt sich der Schluss, dass das KBA hierüber ebenfalls informiert gewesen ist.

Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Zeugen *Prof. Dr. Lahl* und *Mönch* bestehen nicht. Ebenso wenig Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Aussagen. Es ist kein Anlass oder Grund erkennbar, dass die Zeugen ein Interesse daran hegen könnten, Kenntnisse und Wahrnehmungen verfälscht darzustellen. Die Aussagen sind in sich schlüssig. Ein Widerspruch zu dem Inhalt der beigezogenen Akten ist nicht erkennbar.

cc) Würdigung der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen aus der Referentenebene des Bundesumweltministeriums

Demgegenüber hat der zuständige Referent des Bundesumweltministeriums als Zeuge angegeben, vor dem 18. September 2015 keine Kenntnisse über die Verwendung von Abschalteinrichtungen gehabt zu haben. Er sagte:

> *„Der Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen, also entsprechender Technologien, wie Sie sie beschrieben haben, war nicht bekannt.“*[3242]

[3235] Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 107.

[3236] Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 114.

[3237] Ebd., S. 111.

[3238] Ebd., S. 100.

[3239] Ebd., S. 99.

[3240] Ebd., S. 100.

[3241] Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 104.

[3242] Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 38.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auf die Frage: *„Sie hatten niemals einen Hinweis darauf erhalten, dass einige Autohersteller unzulässige Abschalteinrichtungen verwenden?“* erklärte der Zeuge: *„Das ist richtig.“*[3243]

Der Zeuge antwortete er auf die Frage: *„War Ihnen das Phänomen Cycle Beating zum damaligen Zeitpunkt bekannt?“*:

> *„Der Begriff ‚Cycle Beating‘ ist genauso wie ‚Cycle Cheating‘ oder ‚Zykluserkennung‘ oder 'auch der Begriff ‚Abschalteinrichtung‘ am Ende sehr, sehr schwierig zu fassen. Insofern: Ein klares Bild hatte ich nicht, nein, aber ein gewisses Bauchgefühl, was dahinter verborgen sein kann. […] Insofern waren technische Möglichkeiten durchaus bekannt. Über den konkreten Einsatz oder Testverfahren zu deren Erkennung ist nach meiner Einschätzung damals so gut wie nichts bekannt gewesen.“*[3244]

Des Weiteren:

> *„In der weiteren Diskussion zu Abgasvorschriften, die ja dann im Prinzip von 2007 bis 2015 auf nationaler, europäischer Ebene erfolgt sind, in den entsprechenden Expertengruppen, Arbeitsgruppen war das Thema Abschalteinrichtungen und der Einsatz illegaler Abschalteinrichtungen eigentlich nie ein Thema.“*[3245]

Die Aussagen widersprechen zum einen den Aussagen der Zeugen *Mönch* und *Prof. Dr. Lahl*, aber auch dem Inhalt der beigezogenen Akten.

Bereits der Umstand, dass dieser Mitarbeiter zu der Abteilung des Zeugen *Prof. Dr. Lahl* gehörte, sowie auf Arbeitsebene mit dem Zeugen *Mönch* zusammenarbeitete, lassen bezweifeln, dass ihm die Kenntnisse und Einschätzungen der genannten Zeugen nicht bekannt gewesen sein sollen.

Soweit der Zeuge ausdrücklich betont, Abschalteinrichtungen als Ursache für hohe Realemissionen seien vor dem 18. September 2015 auf Ebene des Gesetzgebers *„eigentlich nie ein Thema gewesen“*, wird der Inhalt dieser Aussage durch eine E-Mail des Zeugen vom 16. Januar 2014 an einen Kollegen in BMVI mit dem Betreff *„RDE-administrative Implementation“* widerlegt. Hierin heißt es: *„Wichtig ist jedoch zu vermeiden, dass die Abgasnachbehandlungsstrategien außerhalb des ‚inneren Bereichs‘ abgeschaltet werden und die Emissionen ‚durchs Dach‘ gehen, was ja trotz vorhandener* ***defeat device-Vorgaben*** *absehbar nicht verhindert werden kann.“*[3246] Damit ist die Aussage des Zeugen, Abschalteinrichtungen (Defeat Devices) seien kein Thema bei der RDE-Gesetzgebung gewesen, widerlegt. Der Zeuge verwendet nicht nur den Begriff Defeat Device und beschreibt deren grundsätzliche Wirkungsweise, er bringt ihn auch direkt in den Zusammenhang mit dem Problem erhöhter Realemissionen.

Zweifel an der Glaubhaftigkeit der Aussage des Zeugen bestehen überdies, weil in der oben bereits genannten Mitteilung der EU-Kommission vom 23. Dezember 2013 als Arbeitsgrundlage zur Vorbereitung der Sitzung der 107. LAI Cycle Beating als Umgehung von Abgasminderungsstrategien aufgeführt ist. Da er als Referent in die Vorbereitungen der LAI-Sitzungen eingebunden war, hatte er mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Kenntnis von der Fußnote, in der Cycle Beating als mögliche Ursache für Grenzwertüberschreitungen im Realbetriebt aufgeführt ist.

Weiteren Anlass zu Zweifeln an der Glaubhaftigkeit der genannten Aussagen des Zeugen ergeben sich aus der Genese einer E-Mail vom 15. Juni 2015, die zunächst von einem Mitarbeiter des Umweltministerium verfasst wird, der sich auf Hinweise seitens des TÜV Nord über den Einsatz von Abschalteinrichtungen beruft, die dann aber auf Veranlassung des Zeugen innerhalb von 9 Minuten zurückgerufen wird.[3247] Der Zeuge, der während seiner Vernehmung zumeist sehr detailliert zu seinen Wahrnehmungen auch bezüglich länger zurückliegender Sachverhalten Auskunft geben konnte, gab gegenüber dem Ausschuss an, sich an den konkreten Vorgang nicht erinnern zu können.

[3243] Ebd.

[3244] Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 43.

[3245] Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 38.

[3246] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353 5/3 – 2 RDE, Ordner 62, Bl. 12 (eigene Hervorhebung).

[3247] MAT A BMUB-2-1, Ordner 7, Bl. 245 f., zur Anfrage MdB *Sabine Leidig*.

Vor dem Hintergrund des Inhalts dieser Aktenfundstellen erscheint es nicht plausibel, dass der Zeuge keine Kenntnisse über den Einsatz von Abschalteinrichtungen gehabt haben will und er für Cycle Beatings lediglich ein „gewisses Bauchgefühl entwickelt“ habe.

Insgesamt überzeugen die Aussagen des Zeugen aus der Referentenebene des Bundesumweltministeriums nicht, er habe vor dem 18. September 2015 keine Kenntnisse oder belastbare Hinweise über den Einsatz von Abschalteinrichtungen gehabt.

Die Fraktion DIE LINKE. kommt zu dem Schluss, dass der Zeuge als Vertreter des Bundesumweltministeriums vor dem 18. September 2015 Kenntnisse über den Einsatz von Abschalteinrichtungen und vergleichbaren Strategien gehabt hat und dies in Gesetzgebungsverfahren als Ursache für zu hohe Realemissionen diskutiert hat. Folglich müssen auch andere Vertreter der Bundesregierung hiermit befasst gewesen sein.

dd) Würdigung der Aussagen aus der Referentenebene des Bundesverkehrsministeriums

Der zuständige Referent des Bundesverkehrsministeriums sagte als Zeuge vor dem Ausschuss aus, vor dem 18. September 2015 keine Kenntnis bzw. keinen Verdacht bezüglich des Einsatzes illegaler Manipulationen gehabt zu haben und vor allem darüber, dass solche Ursache für hohe Realemissionen gewesen sein könnten[3248]. Vielmehr habe er die Unzulänglichkeit des NEFZ als Ursache angesehen, die nicht repräsentativ sei, normale Betriebsbedingungen abzubilden.[3249] Überdies konnte sich der Zeuge angabegemäß nicht erinnern, *dass das Thema Regelungslücken oder Auslegungsspielräume thematisiert* worden sei[3250]. Zu der Thematik der Ursachen für erhöhte Emissionen sagte er aus: „*Das heißt, die Diskrepanz war technisch erklärbar damals.- Man hat dort nicht auf Manipulationen geschlossen.* “[3251]

Diese Einlassung widerspricht den aus den Akten ersichtlichen Tatsachen und ist daher nicht glaubhaft.

Der Zeuge war im Untersuchungszeitraum als Referent für die DUH Ansprechpartner auf Arbeitsebene. In verschiedenen Gesprächen mit der DUH ging es um Zykluserkennungen und Abschalteinrichtungen. Der Zeuge bestreitet, dass in einem Gespräch im Jahr 2011 unzulässige Abschalteinrichtungen ein Thema im Rahmen eines Gesprächs mit der DUH gewesen seien, allerdings kann dadurch nicht ausgeschlossen werden, das Zykluserkennungen im Gespräch waren, die aus Sicht des Zeugen zulässig gewesen sind. Insofern widersprechen sich die Aussagen des Zeugen *Resch* und des Referenten nicht. Daraus folgt aber, dass der Zeuge aus der Referentenebene in dem Zeitraum, zu dem das Gespräch stattgefunden hat, sich mit der rechtlichen Einordnung von Zykluserkennungen befasst hatte.

Dafür, dass Regelungslücken ein Thema waren, spricht der Inhalt einer E-Mail des Zeugen *Mönch* (UBA) vom 9. Dezember 2012 an die Mitglieder der Lenkungsgruppe zur BASt-Studie, zu der auch der Zeuge aus der Referentenebene gehörte: *„ Wichtig ist doch, dass es einen Auslegungsspielraum gibt, der schlicht von den Herstellern genutzt wird und es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese Regelungen eindeutig zu fassen.* “[3252] Daraus folgt zunächst, dass sich der Zeuge im Untersuchungszeitraum mit den Regelungen befasst haben muss und ihm bekannt war, dass Regelungen unbestimmt sind.

Zu würdigen ist, dass der Zeuge Mitglied der Lenkungsgruppe zur Feldüberwachung der BASt gewesen ist. Der Zeuge *Mönch* berichtete von technischen „Abstimmungen“ der Fahrzeuge auf den Prüfstand, beschrieb damit den Einsatz von Abschalteinrichtungen bei Benzin und Dieselfahrzeugen. Es erscheint nicht plausibel, dass der Zeuge der Referentenebene von den oben aufgeführten Kenntnissen über die Technik von Abschalteinrichtungen und Zykluserkennungen seiner Fachkollegen nicht erreicht worden ist.

Weiterhin dafür, dass der Zeuge Manipulationen als mögliche Ursache für hohe Realemissionen in Betracht gezogen hatte, spricht eine weitere Aktenfundstelle:

[3248] Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 101.

[3249] Vgl. Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 101.

[3250] Ebd.

[3251] Ebd.

[3252] MAT A BASt-2-2, Ref. 3, Ordner 4_7, Bl. 98.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In einer an den Zeugen *Albus* gerichteten E-Mail vom 16. September 2016, deren Anhang eine Sprachregelung zu einer Sitzung des TCMV enthielt, schlug der Zeuge aus der Referentenebene unter anderem Anti-Manipulationsmaßnahmen vor als mögliche Maßnahme zur Absenkung der hohen Realemissionen.[3253] An die von ihm vorgeschlagenen Antimanipulationsmaßnahmen konnte sich der Zeuge, der sich ansonsten während seiner gesamten Vernehmung detailliert an verschiedene auch länger zurückliegende Sachverhalte erinnerte, in der Vernehmung vom 15. Dezember 2016 nicht mehr erinnern.[3254]

Der Empfänger der E-Mail Zeuge *Albus***,** gab in seiner Vernehmung am 26. Januar 2017 an, nach seinem damaligen Verständnis sei es bei dem TOP „Manipulationen“ um fehlendes Nachfüllen von AdBlue durch Fahrzeughalter gegangen[3255]. Diese Einlassung erscheint zumindest in dieser Pauschalität nicht glaubhaft. Das alleinige unterlassene Nachfüllen von Ad Blue durch einen Fahrzeughalter als Manipulation anzusehen erscheint fernliegend. Zudem waren die in der E-Mail aufgeführten Maßnahmen herstellerbezogen, sodass der von dem Zeugen hergestellte Bezug zu Fahrzeughaltern nicht glaubhaft erscheint. Vielmehr liegt der Schluss nahe, dass es seinerzeit um Manipulationen gegangen ist, die seitens der Hersteller angewendet werden, bestimmte Manipulationen also in Verdacht standen oder sogar bekannt gewesen sind. Der Zeuge aus der Referentenebene des BMVI sagte im Ausschuss, die Maßnahmen seien nicht verfolgt worden, was letztendlich den Grund für die Einsetzung des 5. Untersuchungsausschusses bildet. Nicht geklärt werden konnte im Ergebnis, ob es konkret um die Manipulationen durch Abschalteinrichtungen gegangen ist oder um andere. Anzunehmen ist aber, dass es Kenntnisse über Manipulationen im Bundesverkehrsministerium gegeben hat, die als mitursächlich für zu hohe Realemissionen angesehen aber gleichwohl nicht verfolgt worden sind.

In einer Antwort-E-Mail vom 23. Januar 2014 auf die bereits oben aufgeführte E-Mail des Zeugen aus der Referentenebene des Bundesumweltministeriums an seinen Kollegen im Verkehrsministerium vom 16. Januar 2014 *„RDE-administrative Implementation“* teilt dieser mit, dass das BMVI *„den beschriebenen Ansatz von Innerem und Äußerem Parameterbereich“* unterstützt[3256].

Auch hierzu erklärte der Zeuge aus der Referentenebene des BMVI keine Erinnerungen an die konkreten Ausführungen seines Kollegen aus dem BMUB zu haben[3257]. Allerdings sagte der Zeuge aus, dass die Diskussion zu Herunterfahren der Emissionsminderungseinrichtungen bezüglich der Parameter Temperatur und Höhenmetern stattgefunden habe. Das belegt, dass es Kenntnisse zu Abschaltstrategien der Hersteller gab. Eine nähere Befassung und Bewertung muss folglich stattgefunden haben, ohne dass geklärt werden konnte, aus welcher Quelle die diesbezüglichen Kenntnisse stammten. Offen geblieben ist darüber hinaus, wie der Zeuge zu der Einschätzung kam, dass die Abschaltstrategien, einschließlich die, auf welche die DUH hingewiesen hatte, grundsätzlich rechtmäßig seien.

Aus den Einlassungen des Zeugen aus der Referentenebene des Bundesverkehrsministeriums folgt, dass dieser vor dem 18. September 2015 grundsätzlich Kenntnis von der eingesetzten Technik des Herunterfahrens der Abgasreinigung und dazu eine rechtliche Einschätzung hatte. Die Aussage des Zeugen, dass die Auslegungsschwierigkeiten und Regelungslücken nicht thematisiert worden seien, ist nicht glaubhaft. Nicht glaubhaft ist die Aussage, dass der Zeuge bzw. das Bundesregierung als alleinige Ursache für die hohen Realemissionen die unzulänglichen NEFZ-Bedingungen angesehen worden sind und Manipulationen als Ursache ausgeschlossen waren.

e) Fazit

Sowohl dem Umweltministerium, dessen nachgeordneter Behörde, dem UBA, dem Bundesverkehrsministerium und auch dessen nachgeordneter Behörde, dem KBA lagen mindestens auf Mitarbeiter-und Abteilungsleiterebene vor dem 18. September 2015 nicht nur bloße Hinweise, sondern Kenntnisse über die Anwendung einer

---

[3253] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 2 ff.

[3254] Ebd., Bl. 102

[3255] Zeuge *Albus*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 141: „Wenn Ad Blue nicht nachgefüllt wird, ist das eine Manipulation durch den Fahrer.“

[3256] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353 5/3-2-RDE, Ordner 62, Bl. 12.

[3257] Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 147.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

per Erkennung des Prüfzyklus bzw. gewisser Parameter wie Höhe oder Temperatur abgestimmten Umgehungsstrategie der Abgasreinigungssysteme in Fahrzeugen vor. Die gewonnenen Erkenntnisse legen den Schluss nahe, dass es innerhalb der Bundesregierung eine Befassung mit Abschaltstrategien gegeben hat und vor dem 18. September 2015 die sich im Nachhinein als rechtswidrig dargestellte Herstellerstrategie der Zykluserkennung als rechtmäßig angesehen worden ist. Wie und durch wen es zu der Auslegung der Rechtsvorschriften im Sinne der Hersteller gekommen ist, konnte trotz intensiver Befragung nicht geklärt werden.

4. Abgasskandal bleibt ohne ausreichende Konsequenzen

Der Abgasskandal hat nicht zu einem Bewusstseinswandel innerhalb der Bundesregierung geführt. Diese hat auch nach Bekanntwerden des Skandals darauf verzichtet, die Hersteller angemessen in die Verantwortung zu nehmen und Maßnahmen zu ergreifen, mit der Leben und Gesundheit der Menschen und das Klima besser geschützt werden. Wie im Folgenden dargestellt, schützt die Bundesregierung nach wie vor zuerst die Automobilindustrie, gesamtgesellschaftliche Notwendigkeiten treten hinter ihren Interessen zurück.

Aus Sicht der Bundeskanzlerin stellen die im Zuge des Abgasskandals bekannt gewordenen Manipulationsvorwürfe vor allem ein Problem der Volkswagen AG dar.[3258] Anlass zu der Annahme, dass KBA oder BMVI in der Vergangenheit nicht ordentlich gearbeitet haben, hatte die Bundeskanzlerin nicht. Entsprechend sah sie auch keinen Verbesserungsbedarf

Insoweit ist die Bundeskanzlerin, die sich nach Ihrer Einlassung vor dem Untersuchungsausschuss „mit der gebotenen Ferne“ ihrer Position[3259] über die zu Tage getretenen Erkenntnisse informiert habe, offenbar nicht gut informiert worden vom Bundesverkehrsminister, in dessen Arbeit sie vollstes Vertrauen signalisierte.

Denn nach Überzeugung der Fraktion DIE LINKE. lassen die bisherigen von der Bundesregierung veranlassten Aufklärungsbemühungen ebenso zu wünschen übrig wie die gegenüber den Herstellern und den zur Wahrung der Verbraucherinteressen getroffenen Maßnahmen. Die Bundesregierung hat nichts getan, um Hersteller von einer Wiederholung abzuschrecken und um einen Wiederholungsfall zu vermeiden. Zwischenzeitlich hat die amerikanische Umweltbehörde CARB weitere Manipulationen an Fahrzeugen festgestellt, die bei den in Deutschland stattfindenden Tests „ohne Befund“ durchgegangen waren.

a) Die sogenannte „Untersuchungskommission“

Die von Bundesverkehrsminister *Dobrindt* eingesetzte Untersuchungskommission erweist sich nach den bisherigen Erkenntnissen weitestgehend als wirkungslos im Hinblick auf das angeblich angestrebte Ziel der „lückenlosen Aufklärung. Allein dass die Untersuchungskommission „Volkswagen“ ausschließlich mit Vertretern des BMVI und nachgeordneter Behörden besetzt war, lässt große Zweifel daran aufkommen, dass diese tatsächlich an Transparenz und lückenloser Aufklärung interessiert war und ist. Mindestens das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt mit großer Expertise in diesen Fragen hätten beteiligt werden müssen. Der indirekte Vorwurf einer möglichen Blockade in diesem Falle („mit dem Ziel einer schnellstmöglichen Aufklärung wurde von einer förmlichen Beteiligung andere Ressorts abgesehen“ durch die Koalition) ist als ungeheuerlich anzusehen. Dies hätte vielmehr zur Glaubwürdigkeit und Akzeptanz der präsentierten Untersuchungsergebnisse beigetragen.

Angesichts der Zusammensetzung der Untersuchungskommission, die ausschließlich aus Vertretern des KBA und des Bundesverkehrsministeriums besteht, ist nicht zu erwarten, dass die Bundesregierung in dem Abgasskandal mehr sieht als ein Problem, das vor allem bei den Herstellern angesiedelt ist. Der Präsident des KBA *Zinke* „tat sich schwer“, im Nachhinein Fehler in der Tätigkeit der von ihm geleiteten Behörde anzuerkennen[3260].

Vor dem Hintergrund, dass die flächendeckenden Manipulationen nicht von der deutschen Genehmigungsbehörde sondern durch eine amerikanische Umweltbehörde an die Öffentlichkeit gebracht worden sind, hätte sich für die Bundesregierung und das KBA die Frage aufgedrängt, warum diese Manipulationen in Deutschland so lange unentdeckt geblieben sind. Eine nachhaltige Selbstreflexion und ein kritisches Hinterfragen seitens des

---

[3258] Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 33.

[3259] Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 21.

[3260] Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 113.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

KBA wären dringend angebracht gewesen. Diese Aufgabe hätte sich im Untersuchungsauftrag der Untersuchungskommission wiederfinden müssen.

Die Bundesregierung setzt ihre herstellerfreundliche Sichtweise auch nach dem Bekanntwerden des Abgasskandals fort, wie sich unter anderem an dem Bericht der Untersuchungskommission zeigt. Gespräche und Hinweise der DUH und anderer wurden nicht berücksichtigt und Gespräche mit diesen verweigert. Erst durch die dem 5. UA übersandten Akten wurde eine gewisse Transparenz hergestellt. Leider aber wurden die meisten davon, insbesondere die mit den Prüfungsergebnissen und dem Austausch darüber mit den Herstellern als geheim eingestuft, aus angeblicher „Sorge um das Wohl des Bundes“ das offensichtlich bereits mit dem Wohl der Automobilindustrie gleichgesetzt wird.

b) Der (Zwischen-) Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“

Die im Nachgang des von der Untersuchungskommission „Volkswagen“ vorgelegten Berichtes gezogenen „Konsequenzen“ sind ein deutlicher Beleg dafür, dass Bundesregierung und KBA weiterhin davon absehen, die Hersteller in die Pflicht zu nehmen, ihren gesetzlich auferlegten Beitrag zur Luftreinhaltung und zum Gesundheitsschutz auch zu leisten.

aa) Offen gebliebene Fragen zu CO_2/Kraftstoffverbrauch

Der von der Untersuchungskommission am 22. April 2016 veröffentlichte Bericht über die Ergebnisse ihrer Untersuchungen ist unvollständig und stellt entgegen dem durch den Titel erweckten Eindruck lediglich einen Zwischenbericht dar. Obwohl die Untersuchungskommission neben den Messungen von Stickoxiden zugleich auch CO_2-Emissionen gemessen hat, enthält der Bericht lediglich die Messergebnisse zu Stickoxiden. Bis heute blieben die Ergebnisse zu CO_2- unter Verschluss, obwohl selbst die angekündigten Nachmessungen längst abgeschlossen wurden. Die Bundesregierung bemühte sich im Verlauf der Untersuchungen des Untersuchungsausschusses, Erörterungen des zu seinem Auftrag gehörenden Themas CO_2-Emissionen, die zugleich auch für den Kraftstoffverbrauch stehen, zu vermeiden. Die Vertreter des Bundeskanzleramts behaupteten sogar, CO_2-Emissionen seien nicht Untersuchungsgegenstand. Ein Herabstufungsersuchen bezüglich der Akten der zu Beginn des Tätigwerdens der Untersuchungskommission gemessenen Ergebnisse lehnte das Bundesverkehrsministerium ab mit der Begründung, dies würde das „Wohl des Bundes“ gefährden.[3261]

Inwieweit das Wohl des Bundes gefährdet sein kann, erschließt sich nicht. Eine Veröffentlichung der eingangs von der Untersuchungskommission gemessenen CO_2-Emissionen schützt lediglich das Wohl der Automobilindustrie.

Die Zurückhaltung der Ergebnisse und Bewertungen verdeutlicht, wie brisant das Thema CO_2-Emissionen und Kraftstoffverbrauch für die Autohersteller ist.

Sollte sich nämlich herausstellen, dass die Fahrzeuge die von den Herstellern angegebenen Werte um mehr als 10 Prozent überschreiten, ergäben sich daraus erhebliche Ansprüche für Verbraucherinnen und Verbraucher. Diese könnten auf Rückabwicklung des Kaufvertrages klagen. Allerdings beträgt die Verjährungsfrist zwei Jahre ab Kauf. Darüber hinaus sind die Herstellerangaben zum CO_2-Ausstoß seit dem Jahr 2009 maßgebend für die Festsetzung der Kraftfahrzeugsteuer. Beim Nachweis falscher Herstellerangaben müsste die Steuer neu festgesetzt werden. Dies müsste grundsätzlich gegenüber den Fahrzeughalterinnen und –haltern erfolgen.

Bereits die späte Veröffentlichung der Ergebnisse aus der von der BASt in den Jahren 2009 bis 2011 durchgeführten Felduntersuchung „Abgasverhalten von im Betrieb befindlichen Fahrzeugen“ im Jahr 2016, bei der deutliche Überschreitungen von CO_2-Emissionen zu Tage traten, begründet die Vermutung, dass auch die im Rahmen des Abgasskandals gemessenen CO_2-Ergebnisse bewusst zurückgehalten werden, um die Hersteller von den Konsequenzen der von der Untersuchungskommission zweifelsfrei festgestellten Falschangaben zu verschonen.

Derzeit liegen dem Untersuchungsausschuss jedoch keine ausreichenden Informationen vor, um die nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe seitens der Bundesregierung bzw. des KBA getroffenen Maßnahmen bezüglich CO_2 abschließend zu beurteilen.

[3261] Vgl. unter anderem Schreiben des BMVI an *Vors. Behrens* vom 10. April 2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vor dem Hintergrund der seit langem bekannten Überschreitungen der für die Steuerfestsetzung relevanten CO_2-Emissionen, ist in keiner Weise nachvollziehbar, weshalb die Koalitionsmehrheit im Ausschuss zu dem Ergebnis kommt, dass die Annahme, es seien Steuereinbußen aufgrund unzutreffender Angaben und fehlender Maßnahmen zur Korrektur durch das KBA eingetreten, „schlichtweg falsch“ sei.

Bislang kann zudem nicht ausgeschlossen werden, dass Hersteller auch die CO_2-Werte durch Manipulationen verfälschen. Dafür spricht zum einen die Presseberichterstattung aus dem November 2016, wonach die amerikanische Umweltbehörde CARB bei Fahrzeugen der Marke Audi, die zur Volkswagen AG gehört, Manipulationen nachgewiesen haben soll[3262]. Zum anderen weist die DUH seit langem auf die Manipulation der CO_2-Emissionen hin, was ausweislich der beigezogenen Akten auch von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen wurde.

Das KBA hatte zudem der Volkswagen AG vorgegeben, dass sich nach einer Entfernung der Abschalteinrichtungen keine Änderungen der CO_2- und damit auch der Kraftstoffverbrauchswerte ergeben dürfen. Die Einhaltung dieser Vorgaben ist bisher nicht nachprüfbar dokumentiert worden. Inwiefern sich die von den Herstellern der Gruppe II, bei denen die Untersuchungskommission Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschaltstrategie hatte, veranlassten „freiwilligen“ Maßnahmen sich auf den CO_2-Ausstoß auswirkt, ist ebenfalls offen.

Aufgrund des im Untersuchungsausschuss thematisierten sogenannten Trade-Off-Effektes zwischen CO_2 und den Schadstoffen NOx bzw. Partikelmasse muss angenommen werden, dass sich eine Entfernung der NOx-Abschalteinrichtung zunächst CO_2-erhöhend auswirkt, sofern die Hersteller dem nicht entgegenwirken.

Offen geblieben ist bislang, wie die Messungen der NOx-und CO_2- Emissionen konkret vorgenommen worden sind und ob das KBA auch bezüglich der CO_2-Emissonen die Fahrzeuge auf Abschalteinrichtungen oder unzulässige Manipulationen überprüft hat.

Nicht geklärt ist, ob und welche Konsequenzen die Bundesregierung aus dem Hinweis des Zeugen *Resch* gegenüber dem Ausschuss gezogen hat, Hersteller würden seit einiger Zeit „zwei Produktlinien“ verfolgen, bei der die Prüffahrzeuge separat je auf Prüfungen der CO_2- und der NOx-Emissionen vorbereitet werden sollen[3263].

Grund zu der Vermutung, dass die Hersteller den Genehmigungsbehörden auf das jeweilige Prüfverfahren hin „softwareoptimierte“ Fahrzeuge überstellt, gibt der Inhalt einer E-Mail eines VW-Mitarbeiters an das KBA vom 24. Januar 2016:

> *„Ich habe noch eine Sache im Hinterkopf, allerdings nicht mehr präzise genug. Es geht um die Software, die wir Ihnen liefern wollten. Ich erinnere, dass es sich dabei um die CO_2-Prüffahrzeuge handelt, allerdings könnte es auch sein, dass Sie die NOx-Prüffahrzeuge gemeint haben. Bekommen Sie das noch zusammen? Wir hatten darüber am 18. Dezember in Wolfsburg gesprochen […] Die Softwarebestände des CO_2-Prüffahrzeuge könnte ich Ihnen sofort besorgen, bei den NOx-Fahrzeugen müssten wir das Zug-um-Zug machen.“*[3264]

bb) Vermeintlich strenge Maßnahmen zu VW-Fahrzeugen (Euro 5) lenken von fortgesetzter Verschonung der Hersteller ab

Der Umgang der Volkswagen AG und des KBA nach dem Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe mit diesen lässt – gelinde gesagt – Fragen offen.

Auf der einen Seite zeigte sich die Volkswagen AG bezüglich des Rufes der ohnehin schon „nicht mehr zu rettenden“ Euro-5-Fahrzeuge mit Motor EA 189 zunächst reumütig und gab sich offenkundig nicht mehr allzu viel Mühe, die vorgefundenen Abschalteinrichtungen zu rechtfertigen. Zu dem von der durch die Volkswagen AG beauftragten Rechtsanwaltskanzlei erstellten Rechtgutachten sagte der Justiziar des KBA, der Zeuge *Liebhart*, der nach eigener Einlassung erstmalig mit der juristischen Beurteilung von Abschalteinrichtungen zu tun hatte:

[3262] So z. B. Pressemeldung T-Online vom 6. November 2016: „CARB entdeckt neue Schummelsoftware“, Internetnachweis: http://www.t-online.de/auto/news/id_79469138/audi-abgas-skandal-us-behoerde-entdeckt-neue-schummel-software.html, letzter Zugriff am 3. Mai 2017.

[3263] Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 108.

[3264] MAT A VW-1-3, Ordner 13, Bl. 340.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Ich muss Ihnen ganz deutlich sagen, dass VW in diesem Rechtsgutachten von der Kanzlei Freshfields das in der rechtlichen Prüfung aber auch sehr leicht gemacht hat; das muss ich mal ganz deutlich sagen […]? Weil mir ist ja durchaus bewusst – ich habe mir die Rechtsvorschriften angeguckt –, dass gerade die Definition der Abschalteinrichtung und die entsprechenden Rechtfertigungsgründe voll von unbestimmten Rechtsbegriffen sind, die auslegungsbedürftig sind. Das habe ich aber nie getan, da die Unterlagen, die mir von VW vorgelegt worden sind von den Anwälten von Volkswagen erfreulicherweise für den Juristen so abgefasst waren – ich will nicht sagen, dass ich die Hände über dem Kopf zusammengeschlagen habe vor Freude; denn wenn man so leicht subsumieren kann, wenn also derjenige, der sich versucht zu rechtfertigen, einem sogar noch das Futter für die Subsumtion liefert – ja?–, dann ist es relativ leicht – das soll jetzt nicht arrogant klingen – dass die Subsumtion des Sachverhaltes, der ja durch die Gutachten mir vorgetragen wurden, hier äußerst leicht fiel.“[3265]

„Die Frage des Motorschutzes, des Bauteilschutzes ist dort gar nicht […] formell dann vorgetragen worden […].“[3266]

Infolge der rechtlichen Einschätzung des Zeugen *Liebhart* hat das KBA in einem Bescheid festgestellt, dass die mit den Motoren EA 189 ausgestatteten Fahrzeuge VW Beetle 2.0, Golf Plus 1.6, Passat 2.0 und Polo 1.2 Volkswagen über nicht gerechtfertigte Abschalteinrichtungen verfügen. Die Volkswagen AG legte keinen Widerspruch ein, der Bescheid wurde bestandskräftig.

Die Volkswagen AG wurde zugleich verpflichtet, die Abschalteinrichtungen zu entfernen verbunden mit der Auflage, dass keine Nachteile für Verbraucherinnen und Verbraucher entstehen dürfen. Die Volkswagen AG hat einen Verjährungsverzicht erklärt, dessen genaue Reichweite nicht genau bekannt ist.

Nach den derzeitigen Erkenntnissen hat das KBA das Anliegen der Volkswagen AG unterstützt, die noch nicht auf dem Markt befindlichen Euro-6-Fahrzeuge, die mit dem Nachfolgemotor EA 288 ausgestattet sind, zur Typenzulassung zu bringen. Zu diesen Fahrzeugen verlangte das KBA von Volkswagen eine schriftliche Erklärung, keine „unzulässigen“ Abschalteinrichtungen zu verwenden und erteilte auf dieser Basis die Typgenehmigung. Das KBA erteilte nach derzeitigen Erkenntnissen für einige VW-Fahrzeuge „auf zwei unterschiedlichen Kanälen“ [3267] Unbedenklichkeitsbescheinigungen, ohne dass es „eine Querverbindung“ gegeben habe zwischen der Untersuchungskommission und der Abteilung Typgenehmigung. Die genaue Verfahrensweise und die informelle Zusammenarbeit zwischen KBA und der Untersuchungskommission konnte nicht abschließend beurteilt werden, da nicht alle Informationen vorliegen.

Gemäß dem Bericht der Untersuchungskommission erstreckte sich die Erklärung des Volkswagen-Konzerns nicht auf den zum Volkswagen-Konzern gehörenden Audi A3 2.0, dessen RDE-Werte allerdings im Gegensatz den VW-Konzernfahrzeugen bei dem Dreifachen des Grenzwertes lagen.[3268] Gleichwohl stuft die Kommission das Fahrzeug in Gruppe I ein. Ebenso wurde der Audi A6 V6 in Gruppe 1 als unbedenklich eingestuft, zu dem Herstellergespräche stattfanden und laut Bericht in den USA Diskussionen zur „ zur Zulässigkeit „einer bestimmten Abschalteinrichtung geführt wurden“. Von welcher Abschalteinrichtung die Kommission ausging, lässt der Bericht offen.

Der Umgang des KBA mit den zum Volkswagen-Konzern gehörenden Audi-Fahrzeugen ist fragwürdig und konnte nicht abschließend bewertet werden. Besonders vor dem Hintergrund, dass die amerikanische Umweltbehörde bei Audi-Fahrzeugen im November 2016 erneut Manipulationen festgestellt haben soll, dem Vernehmen nach bezogen auf die CO_2-Emissionen.

Die Überwachung der Umsetzung der gegenüber der Volkswagen AG angeordneten Nebenbestimmungen hat das KBA nicht in ausreichemden Maße vorgenommen, vor allem was die Vorgabe betrifft, es dürfen sich keine Nachteile für Verbraucher ergeben.

[3265] Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 57.

[3266] Ebd.

[3267] Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 78.

[3268] Bericht der UK, Bl. 22.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Allein die Informationspolitik des Volkswagen-Konzerns, der die den Rückruf betreffenden Informationen verwässert hat, bot ein Anlass zu Klarstellungsaufforderungen durch das KBA. Die spätere öffentlichkeitswirksam dargestellte Behauptung, die festgestellten Abschalteinrichtungen seien nach Europäischem Recht gar nicht rechtswidrig, hätten zwingend das KBA und die Bundesregierung auf den Plan rufen und diese zu Initiativen veranlassen müssen, gegenüber der Öffentlichkeit klarzustellen, dass die Rechtswidrigkeit bereits bestandskräftig festgestellt wurde, weil die Volkswagen AG durch den Verzicht auf Rechtsmitteleinlegung die Rechtswidrigkeit eingestanden hat. Stattdessen hat die Bundesregierung untätig dabei zugeschaut, wie die Volkswagen AG ihre Behauptung der fehlenden Rechtswidrigkeit als gelungene PR-Maßnahme vermarktet, zur Verwirrung der ohnehin belasteten Verbraucherinnen und Verbraucher.

Aus deren Sicht stellt sich diese Informationspolitik des VW-Konzerns in erheblichem Maße als irritierend dar, da der falsche Eindruck entsteht, es bestünden keine Ansprüche aus Mängelgewährleistung und der von Volkswagen erklärte Verjährungsverzicht greife nicht, weil die Abschalteinrichtungen rechtmäßig gewesen seien, die Fahrzeuge somit von rechtswidrigen Manipulationen nicht betroffen sind, zu denen die Volkswagen AG den Verjährungsverzicht erklärt hatte.

Statt für eine ordentliche Aufklärung der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Folgen des Rückrufs und ihre Rechte zu sorgen, hat die Bundesregierung, deren Justiz-und Verbraucherminister zunächst laut verkündet hatte, es dürfe im Vergleich zu den USA „keine Verbraucher erster und zweiter Klasse geben“, sogar gleich sämtliche Bemühungen, Schaden von den Verbraucherinnen und Verbrauchern abzuwenden, unterlassen. Die Bundesregierung beruft sich nunmehr – ganz in Manier der Hersteller – auf „unterschiedliche Rechtssysteme“ innerhalb der USA und Europa, obwohl sie deutlich mehr dafür tun könnte, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht für die systematischen Rechtsverletzungen durch Hersteller büßen müssen. Im Gegenteil: während auf die Verhängung von Bußgeldern gegenüber den Herstellern verzichtet wird, werden den Fahrzeughalterinnen und –Haltern Bußgelder in Aussicht gestellt, für den Fall, dass diese – aus welchen Gründen auch immer – nicht an der Umrüstaktion teilnehmen. Für „solche Personen“ fehle Vertretern der Bundesregierung „jedes Verständnis“.

Die Untätigkeit der Bundesregierung und des KBA in Sachen Verbraucherschutz zeigt einmal mehr, dass die Hersteller weit über Gebühr protegiert werden.

cc) Im Zweifel für den Hersteller – trotz des Verdachtes auf Rechtswidrigkeit unterbleiben verbindliche Maßnahmen des KBA gegenüber Herstellern

Zunächst überzeugt die Einordnung der untersuchten Fahrzeuge in die Gruppen nicht. In der angeblich unbedenklichen Gruppe I sind Fahrzeuge enthalten, die höhere Emissionen im Realbetrieb aufweisen als die der anderen Gruppen. Maßstab der Einstufung hätten demnach nicht die angeblich plausiblen Begründungen der Hersteller zum Bedürfnis des Motorschutzes sein dürfen, sondern ausschließlich die Realemissionen oberhalb bestimmter Toleranzmargen in Anlehnung an die RDE-Konformitätsfaktoren. Nicht hinnehmbar ist zudem, dass für die verbindlichen wie die freiwilligen Umrüstmaßnahmen keine zu erreichenden, also zu unterschreitenden NOx-Werte vorgegeben sind.

Bei Fahrzeugen der Gruppe II hat die UK den Verdacht auf eine unzulässige Abschalteinrichtung dokumentiert (Opel Insignia und Opel Zafira)[3269], bei weiteren Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschalteinrichtungen, wie zum Beispiel dem Audi A6 V6 3.0 l EUR 5[3270], Mercedes V 250 Bluetec[3271], dem Porsche Macan 3.0 V6[3272] und dem VW Amarok 2.0 l EUR 5 [3273] sowie VW Crafter 2.0 N1 EUR 5 [3274]. Bei vielen Fahrzeugen wurde ein zumeist von der Außentemperatur abhängiges Herunterfahren der Abgasreinigung festgestellt, sodass das bei der Typgenehmigung angegebene Abgasreinigungssystem nur in etwa dem Temperaturfenster des NEFZ, also zwischen 20 und 30 Grad Celsius funktionierte, bei Temperaturen unterhalb von etwa 17 bis 15 Grad Celsius

---

[3269] Bericht der Untersuchungskommission Bl. 98 und 100.

[3270] Ebd., Bl. 72.

[3271] Ebd., Bl. 94.

[3272] Ebd., Bl. 102.

[3273] Ebd., Bl. 110.

[3274] Ebd., Bl. 112.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aber heruntergefahren wird. Die Hersteller haben gegenüber dem KBA Gründe wie Motorschutz aber auch Bauteilschutz vor Versottung angegeben, ohne das KBA und die Untersuchungskommission von der Richtigkeit zu überzeugen.

An dieser Stelle wird noch einmal an die o. g. Aussage des Zeugen *Sturm* erinnert, der berichtete, dass bereits im Jahr 2011 bei zwei Herstellern Maßnahmen erfolgt sind, weil ein temperaturbezogenes Herunterfahren der Abgasreinigung festgestellt worden sei und die Hersteller aufgefordert worden seien, das Temperaturfenster auszuweiten, innerhalb dessen die Abgasreinigung funktioniert. Dem KBA zumindest war die Strategie „Thermofenster“ nicht neu.

In dem Bericht der Untersuchungskommission ist von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit oder sogar dem Verdacht auf Rechtswidrigkeit der als Abschalteinrichtung identifizierten Thermostrategie die Rede. Zeugen des KBA berichteten, dass die Untersuchungskommission entgegen der Darstellung in dem Bericht sogar von der Rechtswidrigkeit der Strategien überzeugt war.

Der Zeuge *Odenwald* erklärte, dass aus Sicht der Kommission bei einigen Fahrzeugen nicht nur Zweifel an der Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen bestanden hätten, sondern diese seien aus Sicht der Kommission sogar unzulässig gewesen.[3275]

Die Äußerung des Bundesverkehrsminister Zeuge *Dobrindt* bestätigt das:

> *„Und jetzt ist alles soweit klar, dass es sich um eine technische Frage handelt, die man nur im Einzelfall bearbeiten kann. Die Unternehmen mussten konkret vorlegen in der Untersuchungskommission, was dies technisch für Auswirkungen hat bei ihrem Motor – Verlackung, Versottung und viele andere Dinge. Das haben sie gemacht. So, und jetzt kommt die Untersuchungskommission zu einem Ergebnis. Auch da muss ich sagen: Das ist nicht in Ordnung, dass sie das versuchen, darzustellen. – Die sind nicht freigesprochen worden. Sie sind alles andere als freigesprochen worden.“*[3276]

Die in dem Bericht der Untersuchungskommission gewählte Formulierung der „Zweifel“ und des „Verdachts“ ist unter Berücksichtigung dieser Einlassung falsch (oder zumindest deutlich verwässert). Es ist nicht erkennbar, dass die Untersuchungskommission ihre Bewertungen der bei den Messungen vorgefundenen Abschaltstrategien nicht abgeschlossen hatte zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts. Andernfalls würde zum einen die Wahrheitstreue der Zeugen in Rede stehen, die ausgesagt haben, dass die Kommission von der Rechtswidrigkeit überzeugt war. Außerdem wäre das Verhalten der Bundesregierung in sich widersprüchlich: während sie die Bewertungen der CO_2-Messungen bis dato aus „Gründen des Bundeswohls“ zurückhält mit der Begründung, die Bewertung sei nicht abgeschlossen, wurden die Bewertungen der Ergebnisse zum Stickstoffausstoß veröffentlicht.

Die offene Darstellung der rechtlichen Einschätzung in dem Bericht erweckt den Eindruck, dass wieder in erheblichem Maße Rücksicht auf die Interessen der Hersteller genommen worden ist. Vielmehr hat sich die Bundesregierung dafür entschieden, das Recht im Sinne eines maximalen Schutzes der deutschen Hersteller so auszulegen, dass auch die sog. Thermofenster noch mit dem Motorschutz begründet werden können – und eben nicht, wie die Koalition meint, „eine strenge Auslegungslinie verfolgt“.

Aus den diesbezüglich in dem Gesamtbericht getroffenen Feststellungen ist erkennbar, dass Hersteller an der Formulierung in dem Bericht mitgewirkt haben. Von den Zeugen der Untersuchungskommission wurde ein Austausch von Textteilen bestätigt, wenngleich auch mit der Begründung gerechtfertigt, das KBA wollte keine unzutreffenden technischen Tatsachen darstellen und sich nicht der Gefahr von Schadensersatzansprüchen aussetzen.

Nicht abschließend geklärt werden konnte, welche konkreten Erwägungen die Untersuchungskommission zu der rechtlichen Einschätzung geführt haben, dass in einigen Fahrzeugen rechtswidrige Abschalteinrichtungen verbaut sein sollen.

[3275] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 106.

[3276] Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 111.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Zeugen der Untersuchungskommission wichen dieser Frage aus und begründeten dies damit, bei der Rechtfertigung von Abschalteinrichtung handele sich nicht um eine juristische, sondern technische Frage, die zudem in jedem Einzelfall zu überprüfen ist.

Der Zeuge *Zielke* sagte hierzu aus:

> *„[…] Deswegen haben wir uns entschlossen, dort, wo die Ingenieure Zweifel hatten - - Das ist keine Frage des Rechtszweifels. Ob das Auto eine unzulässige Abschalteinrichtung hat oder nicht, ist keine juristische Frage. Selbst wenn man Ihnen das - - Glauben schenken mag. Wir haben immer die These vertreten, die eigene juristische These, dann auch hinterlegt durch das Gutachten Brenner und das erste Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, der Europaabteilung, dass das autobezogen betrachtet werden muss und dass zum Schluss der Ingenieur entscheidet, ob das unzulässig ist oder nicht.“*[3277]

Der Zeuge *Ekhard Zinke* sagte:

> *„[…] Die Bewertung letzten Endes, ob wir es im Rahmen der geltenden Vorschriften, die ja unbestimmt genug sind, für noch rechtmäßig oder - und das ist das Wichtige - für unzulässig halten, - […]- ist eine ganz strikte Einzelfallbewertung, eine ganz, ganz strenge. Da gibt es keinen generellen Leitfaden, sondern das ist eine strikte Einzelfallbewertung, und die wird dann von dem technischen Fachdienst unternommen.“*[3278]

Diese Einlassungen der Zeugen sind in keiner Weise plausibel.

Der hohe technische Bezug bei der Beurteilung der Rechtfertigung von Abschalteinrichtungen entbindet das KBA nicht davon, die von Technikern ermittelten Sachverhalte und Einschätzungen unter die Regelungen zu Abschalteinrichtungen zu subsumieren.

Wenngleich die Rechtfertigungstatbestände in Art. 5 Abs. 2 Verordnung 715/2007 mit Begriffen wie „notwendig“ oder „Motorschutz“ teilweise unbestimmt sind, sind sie gleichwohl justiziabel. Gründe, die das KBA oder die Untersuchungskommission davon abgehalten haben sollen, ihre Bewertung zu der Rechtfertigung der Abgasstrategien im Einzelfall zu treffen und darzulegen, sind nicht erkennbar. Überdies hat die Untersuchungskommission zu jedem Fahrzeug eine Bewertung abgegeben. Sie hat sich lediglich nicht klar ausgedrückt und ihre Überzeugung, Abschalteinrichtungen seien nicht gerechtfertigt, durch Begriffe wie „Zweifel“ und „Verdacht“ für die Öffentlichkeit verwässert.

Aufgrund der Erkenntnisse und Bewertungen muss davon ausgegangen werden, dass das KBA in Kenntnis der festgestellten Abschalteinrichtungen die seinerzeit erteilte Typgenehmigung nicht hätte erteilen dürfen. Nunmehr müsste das KBA bei Fortbestand der Strategien die Typgenehmigung entziehen, sofern die Fahrzeuge nicht umgerüstet werden.

Es widerspricht jeder Lebenswahrscheinlichkeit, dass Hersteller dem KBA freiwillig – wie sich herausgestellt hat – äußerst kostspielige Umrüstmaßnahmen als eine Art Qualitätsverbesserung anbieten, um die „Zweifel“ zu beseitigen, wenn sie sich dazu rechtlich nicht veranlasst sehen. Die Vermutung liegt nahe, dass es eine „Deal“ zwischen Herstellern und BMVI gegeben hat, wonach der Bund auf die offizielle Feststellung einer Rechtswidrigkeit verzichtet, wenn sich die Hersteller im Gegenzug zu einer „freiwilligen“ Umrüstung verpflichten. Dafür spricht auch, dass mit Fiat nur einem ausländischen Hersteller eine weitere rechtswidrige Abschaltstrategie vorgeworfen wird, der sich nicht an der „freiwilligen“ Umrüstung beteiligt.

Im Ergebnis stellt sich die Situation bezüglich der anderen Hersteller von Fahrzeugen, die in Gruppe II eingeordnet worden sind, nicht wesentlich anders als die bezüglich der Euro-5-Fahrzeuge der Volkswagen AG dar, welche die Untersuchungskommission in die Gruppe 3 einsortiert hat.

Der Jurist des KBA, der Zeuge *Liebhart*, welcher bezüglich der bei der Volkswagen AG bekannt gewordenen Abschalteinrichtungen tätig geworden war, sagte zu der Frage, wann nach seiner Auffassung des KBA eine Abschalteinrichtung nach dieser Vorschrift [715/2007] notwendig und damit zulässig sei: *„Ich habe selber auch*

[3277] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 68.

[3278] Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 108 f.

entsprechende Prüfungen auf abstrakter Ebene nie durchgeführt, einzig und allein konkret im Bereich Volkswagen. Aber von daher kann ich Ihnen das nicht sagen"[3279]

Die Untersuchungskommission hat im Januar 2016 den Sachverständigen *Prof. Dr. Brenner* mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens „Zur Reichweite der Verordnung 715/2007" beauftragt, welches dieser am 14. April 2016 erstmalig an die Kommission erstattete. Zeugen der Untersuchungskommission haben ausgesagt, eine vorzeitige Erstattung des Gutachtens sei nicht erfolgt. Der zeitliche Verlauf und auch die Tatsache, dass die ungebräuchliche Formulierung zur Auslegung der Regelung Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 715/2007, wonach „jeder noch so kleine" Motorschaden zur Anwendung des Ausnahmetatbestandes führen könnte, deuten darauf hin, dass das Gutachten selbst nicht in die Bewertungen eingeflossen sein kann. Gleichwohl wird die Formulierung in dem Bericht der Untersuchungskommission aufgeführt.

Die Tatsache, dass diese Formulierung „noch so klein" deutlich vor Erstattung des Rechtsgutachtens in Sprachregelungen der Bundesregierung verwendet worden ist, so zum Beispiel in einem Berichtsentwurf vom 29. März 2016 mit Stand vom 24. März 2016[3280], in einer Sprachregelung für Spiegel-Online 5. April 2016[3281] sowie einer Vorlage an Staatssekretär *Odenwald* vom 11. April 2016[3282], spricht dafür, dass diese äußerst herstellerfreundliche Auslegungsvariante des BMVI von dem Gutachter in das Gutachten aufgenommen worden ist.

Der weitere Inhalt des Rechtsgutachtens betont den Fokus von Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 715/2007, der erkennbar darauf gerichtet sei, dass die das Emissionsverhalten beeinflussende Bauteile dauerhaft in der Lage sein müssen, den Vorgaben der Verordnung zu entsprechen[3283]. Dem Ziel und Zweck (Telos) der Vorschrift entsprechend komme dem Gebot der „praktischen Wirksamkeit" eine hohe Bedeutung zu[3284], der bestmöglichen Erreichung des Regelungsziels, das in der Verbesserung der Luftreinhaltung läge. Der Verordnung sei die „erkennbare Absicht des Gesetzgebers zu entnehmen, durch eine allzu weite Interpretation der Ausnahmebestimmungen die Regelungsabsicht in ihr Gegenteil verkehrt"[3285].

Trotz dieser Vorgabe kommt Herr *Prof. Dr. Brenner* in seinem Gutachten zu der Formulierung, die Verwendung von Abschalteinrichtungen könne stets dann gerechtfertigt sein, wenn Gründe des Motor- oder Bauteilschutzes dargetan werden, *„seien sie auch noch so klein"*[3286].

Diese Schlussfolgerung stellt gerade die allzu weite Interpretation der Ausnahmebestimmung dar, die die gesetzgeberische Intention konterkariert. Der Begriff „notwendig" in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 715/2007 beinhaltet überdies das Anstellen von Verhältnismäßigkeitserwägungen zwischen den negativen Folgen, die sich aus der Verbotsausnahme ergeben können und den Folgen für den Motorschutz. Üblicherweise werden bei Rechtfertigungserwägungen drohende Bagatellschäden nicht zur Anwendung gebracht. Ein „noch so kleiner Motorschaden" stellt aber gerade einen Bagatellschaden dar und kann aus den vom Wortlaut des Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 715/2007 sich ergebenden erforderlichen Verhältnismäßigkeitserwägungen keinen Rechtfertigungsgrund bilden.

Diese von der Untersuchungskommission gemäß ihrem Bericht vertretene Auslegung stellt sich im Ergebnis als undifferenzierter Allgemeinplatz dar, die der pauschalen Rechtfertigung für das einseitig herstellerfreundliche Gebaren der Bundesregierung und des KBA dient.

Das zeigt sich auch daran, dass obwohl die Kommission überzeugt war, bestimmte Abschalteinrichtungen seien rechtswidrig, nicht die erforderlichen verwaltungsrechtlichen Maßnahmen ergriffen worden sind.

Aufgrund der vergleichbaren Feststellungen wäre die Anordnung eines Rückrufes verbunden mit Nebenbestimmungen analog zu dem Bescheid der Volkswagen AG unverzichtbar gewesen.

[3279] Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 48.

[3280] MAT A KBA-2-5, UK-Berichtsentwürfe, Ordner 1, Bl. 327, Berichtsentwurf vom 29.03.2016 der Untersuchungskommission Fassung vom 24. März 2014.

[3281] Anlage zu einer Sprachregelung zu Spiegel-Online-Artikel, MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .1-2, Ordner 3, Bl. 234:

[3282] Vorlage an Staatssekretär *Odenwald*, MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 12, Bl. 146.

[3283] Ebd., Bl. 227.

[3284] Ebd., Bl. 229 am Ende.

[3285] Ebd., Bl. 252.

[3286] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 12, Bl. 247.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sofern Hersteller eine andere Auffassung vertreten, stünden diese verschiedene rechtsstaatliche Möglichkeiten zur Verfügung, die Maßnahmen, die sie freiwillig angeboten haben, gleichwohl durchzuführen, beispielweise ohne Anerkennung einer Rechtspflicht. Gegen den Teil, der die Rechtswidrigkeit der Abschalteinrichtung feststellt, hätten sie Teilwiderspruch einlegen können. Um zu vermeiden, dass das KBA die Typgenehmigung entzieht, bestand für die Hersteller die Wahl, Maßnahmen zur Herstellung der Rechtskonformität einzuleiten oder an dem Standpunkt festzuhalten, die jeweilig eingesetzte Abschaltstrategie sei rechtmäßig und dies auf dem juristischen Wege durchzusetzen.

Dass das KBA auf die gebotene rechtliche Klärung verzichtet aufgrund der Gefahr, dass Hersteller sich gegen einen Bescheid wehren könnte, ist unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten äußerst bedenklich. Zudem wird eine enge Auslegung des Ausnahmetatbestandes von weit mehr Sachverständigen vertreten als die Auffassung der Bundesregierung, unter anderem vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundstages und dem Sachverständigen *Prof. Dr. Klinger*.

dd) Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern gegenüber Volkswagen AG und anderen Herstellern war grob ermessensfehlerhaft

Bundesverkehrsminister *Dobrindt* hatte bereits nach Bekanntwerden des Skandals wiederholt zu der Frage, warum das KBA auf die Veranlassung von sanktionsbezogenen Maßnahmen verzichtet hatte, geantwortet: Weil die Mängelbeseitigung auf eigene Kosten die „zielführendste Lösung“ sei[3287]. Dies hatte er gegenüber dem Ausschuss sinngemäß wiederholt: „Ob es weiter gehende Strafen gegenüber Volkswagen gibt, entscheiden andere. Das, was rechtlich gesehen möglich ist im Bereich der Sanktionen und angemessen, ist aus meiner Sicht auch genauso umgesetzt. Teil der Sanktionen ist natürlich, diese Fahrzeuge in den rechtskonformen Zustand zu versetzen.“[3288]

Die Bundesregierung hat aus dem Vertragsverletzungsverfahren im Zusammenhang mit unzulässigen Kühlmitteln im Jahr 2013 nichts gelernt. In einem Gutachten vom August 2013 hatte der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestag festgestellt, dass die unterlassene Verhängung von Bußgeldern durch das KBA ermessensfehlerhaft ist[3289].

Zeugen des Bundesverkehrsministeriums und des KBA haben zu der Frage der Erhebung von Sanktionen ausgesagt, auf deren Erhebung sei aus Verhältnismäßigkeitsgründen verzichtet worden.

Aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. verstößt der bisherige Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern gegenüber allen Herstellern, die unter bewusster Umgehung geltenden Rechts nicht gerechtfertigte Abschalteinrichtungen und -strategien anwenden.

Die vom Bundesverkehrsminister als ausreichende Sanktion angesehene Herstellung des rechtskonformen Zustandes auf der Rechtsgrundlage des § 25 EG-FGV stellt bereits von der Begriffsdefinition her keinen Sanktionstatbestand dar. Die Erhebung von Bußgeldern im Zusammenhang mit der Typenzulassung ist ausschließlich in § 37 EG-FGV geregelt. Der Hersteller ist für sein Produkt verantwortlich, er schöpft schließlich den Gewinn aus dessen Veräußerung. Es sollte selbstverständlich sein, dass die Hersteller ihre Produkte in einem rechtskonformen Zustand auf den Markt bringen und Mängel auf eigene Kosten beseitigen.

Auch wenn die Konformitätsmaßnahmen für Hersteller wirtschaftlichen Aufwand bedeuten, unbequem und lästig sind, wird ohne Erhebung von Bußgeldern das überschießende Verhaltensunrecht, das in der bewussten Manipulation der Fahrzeuge liegt, in keiner Weise gewürdigt. Der vom Gesetzgeber vorgegebene Abschreckungseffekt bleibt aus.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Bußgeldtatbestandes gemäß §§ 37, 27 EG-FGV in Verbindung mit § 23 Straßenverkehrsgesetz (StVG) sind gegeben. In Anbetracht der bekannt gewordenen systematischen

---

[3287] Z. B. in Die Welt vom 7. Juli 2016, „Dobrindts absurder Bußgeldverzicht“, Internetnachweis: https://www.welt.de/wirtschaft/article156865830/Dobrindts-absurder-Bussgeld-Verzicht-im-VW-Skandal.html, letzter Zugriff am 28. April 2017.

[3288] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 103, 104.

[3289] Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages vom 16.08.2013, Az: PE 6 - 3000 - 79/13, Internetnachweis: http://www.bundestag.de/blob/405582/c5eae49895b0d924515fbe55944af7f6/pe-6-079-13-pdf-data.pdf, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Rechtsverletzungen ist das Ermessen, ob Sanktionen erhoben werden, auf null reduziert, lediglich bei dessen Höhe besteht ein Ermessen.

Für die Frage der Erhebung von Bußgeldern muss entscheidend sein, dass die Fahrzeuge mit eindeutig rechtswidrigen Abschalteinrichtungen nicht den Voraussetzungen entsprechen, unter denen die Typgenehmigung seinerzeit erteilt worden ist, da das KBA keine Kenntnis von dem Rechtsverstoß hatte. Dadurch ist die Übereinstimmungsbescheinigung fehlerhaft.

Dass der in § 27 EG-FGV genannte Begriff „gültig“ nicht in einem formellen Sinne gemeint sein kann, sondern in einem materiell-rechtlichen Sinne gemeint sein muss, ergibt sich vor allem aus denknotwendigen und teleologischen Gründen.

Fahrzeuge, die zum Verkauf feilgeboten, veräußert oder in den Verkehr gebracht werden, verfügen in der Regel über eine formell gültige Übereinstimmungsbescheinigung. Ohne Typgenehmigung würden die Fahrzeuge nicht feilgeboten oder veräußert werden. Fehler in der Übereinstimmungserklärung, mittels derer der Hersteller auf der Basis von selbstveranlassten Prüfungen die Rechtskonformität der Fahrzeuge versichert, werden typischerweise und regelmäßig erst nach der Erteilung der Typgenehmigung entdeckt. Der aktuelle Abgasskandal zeigt das sehr deutlich. Hersteller, die einmal eine formell gültige Typgenehmigung erhalten haben, würden grundsätzlich immer sanktionsfrei bleiben, wenn sie sich auf die allein formelle Gültigkeit berufen können, obwohl ihnen ein Gesetzesverstoß vorzuwerfen ist.

Das hätte zur Folge, dass, je länger ein Fehler oder eine Manipulation unentdeckt bleibt, Fahrzeughersteller umso länger Fahrzeuge mit fehlerhafter Übereinstimmungsbescheinigung veräußern, ohne mit einer Sanktion im Sinne des §§ 37, 27 EG-FGV rechnen zu müssen, zugleich aber den höchsten Gewinn abschöpfen. Daraus wiederum folgt: Hersteller, die am geschicktesten manipuliert haben – und dafür sorgen, dass dies möglichst nicht aufgedeckt wird – haben den größten wirtschaftlichen Vorteil, müssen gleichwohl nicht mit der Erhebung von Bußgeldern rechnen, weil die seinerzeit anerkannte Übereinstimmungsbescheinigung für die Vergangenheit als gültig im Sinne von §§ 37, 27 EG-FGV angesehen wird.

Diese Sichtweise kann nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein. Bei dieser Betrachtung liefe die Vorschrift des §§ 37, 27 EG-FGV vollkommen ins Leere.

Da das KBA von der Rechtswidrigkeit der Abschaltstrategien weiterer Hersteller überzeugt war, ist nicht nachvollziehbar, dass die verwaltungsrechtliche Voraussetzung für weiteres Vorgehen, der Erlass eines Bescheides, in dem die Fehlerhaftigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung festgestellt wird, nicht geschaffen worden ist.

Der Verzicht auf die Erhebung von Sanktionen gegenüber Herstellern mit unzulässigen Abschalteinrichtungen ist nicht mit den gesamtgesellschaftlichen Folgen des Einsatzes der rechtswidrigen Abschalteinrichtungen zu vereinbaren. Ohne den Einsatz der unzulässigen Abschalteinrichtungen wären die Fahrzeuge nicht typgenehmigt worden, weil die Grenzwerte auf dem Prüfstand nicht eingehalten worden wären. Der Volkswagen AG und auch anderen Herstellern, die unzulässige Abschalteinrichtungen eingesetzt haben, war bewusst, dass die im Realbetrieb deutlich höheren Stickstoffoxidemissionen der Gesellschaft gesundheitlichen und volkswirtschaftlichen Schaden zufügen. Die Hersteller profitierten wirtschaftlich von dem Einsatz der Abschalteinrichtungen erheblich. Sie konnten unter Minimierung des wirtschaftlichen Aufwandes ihre Einnahmen durch den jahrelangen Verkauf der von Manipulationen betroffenen Fahrzeuge erzielen. Die Fahrzeuge hätten ohne Abschalteinrichtungen die Grenzwerte im NEFZ nicht eingehalten. Alternativ hätten die Volkswagen AG und andere Hersteller teurere Motorentechnologie einsetzen müssen, um die gesetzlichen Voraussetzungen zu erfüllen. Nach Einschätzung der Sachverständigen im Ausschuss wäre es in dem gesamten Untersuchungszeitraum nach dem Stand der Technologie aus Motorschutzgründen nicht erforderlich gewesen, Abschalteinrichtungen einzusetzen.

Dem stehen gewichtige monetäre Einbußen für die Gesellschaft gegenüber, aufgrund derer ein Verzicht auf die Erhebung von Bußgeldern nicht hinnehmbar ist.

Neben dem Schaden an Leben und Gesundheit aufgrund der von Herstellern bewusst in Kauf genommenen hohen Realemissionen entstehen dem Fiskus und der Beitragszahlergemeinschaft hohe Kosten durch krankheits-und sterbefallbedingte Einnahmeausfälle sowie die Kosten der gesundheitlichen Versorgung. Der Sachverständige *Dr. h. c. Mayer* hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss unter Verweis auf weitere Quellen angegeben, dass sich die monetäre Belastung für den Bundeshaushalt sowie die Sozialkassen, die sich durch Kraftfahrzeugemissionen von Euro-5-Fahrzeugen etwa auf die Anschaffungskosten dieser Fahrzeuge belaufen. Unter Berufung auf die OECD erreichten die gesundheitsbedingten externen Kosten etwa 45 Prozent

des Bundeshaushaltes. Dabei seien die Nicht-Mortalität, Umweltschäden und Erwärmung der Atmosphäre nicht einmal berücksichtigt. Das Prinzip „polluter pays“ wird im Bereich des industriellen Umweltschutzes umgesetzt, nicht aber bei Fahrzeugen[3290].

Festgehalten werden kann, dass bislang Kosten, die durch Gesundheitsschäden aufgrund von Fahrzeugemissionen entstehen, die nicht unerheblich sind, keinerlei Berücksichtigung bei der Bewertung der Auswirkungen von Schadstoffemissionen und deren Ursächlichkeit durch Fahrzeuge finden.

In angeblicher Unkenntnis der systematischen Manipulation wurden durch den Staat steuerliche Fehlanreize für die irrtümlich als besonders schadstoffarm angesehenen Euro-5- und Euro-6-Fahrzeuge geschaffen. Aufgrund von Steuerbefreiungen für Euro-5-Fahrzeuge gemäß § 10a KraftStG, die sich aufgrund der Manipulationen als unrechtmäßig dargestellt haben, sind gemäß einer Selbsteinschätzung des Bundesfinanzministeriums in den Jahren 2008 bis 2009 Steuerausfälle im Wert von insgesamt etwa 200 Mio. Euro[3291] entstanden. Einer Neufestsetzung gegenüber den Halterinnen und Haltern würde ggf. die Verjährungseinrede entgegenstehen, da im Jahr 2015 die Festsetzungsverjährungsfrist von vier Jahren abgelaufen war.

Insofern können und müssen rechtlich zulässige Sanktionen zu einer Teilkompensation der monetären Folgen beitragen, die sich infolge der Manipulationen ergeben. Das bisherige Unterlassen der Erhebung von Bußgeldern ist grob ermessensfehlerhaft.

Sofern Hersteller gegenüber dem KBA einwenden, sie seien von der Rechtmäßigkeit der Abschalteinrichtungen ausgegangen, haben sie grob fahrlässig gehandelt, indem sie sich nicht beim KBA erkundigt haben. Die Bußgeldvorschrift § 37 EG-FGV greift auch bei Fahrlässigkeit, also bei Außerachtlassung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt durch die Hersteller. Zu der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt gehört es, dass Hersteller die Einhaltung ihre Pflichten ausreichend überwachen und dafür sorgen, dass die Fahrzeuge in rechtskonformem Zustand sind. Daher kann es die Hersteller im Nachhinein nicht von dem Vorwurf eines bußgeldbewährten Rechtsverstoßes entasten, dass sie ihre Abschaltstrategien als rechtmäßig erachtet haben wollen, ohne sich beim KBA zu erkundigen. Diese Einlassung kann sich allenfalls bei der Festsetzung der Höhe des Bußgeldes mindernd auswirken.

ee) Verständnis der Bundesregierung für systematisch manipulierende Hersteller, aber kein Verständnis gegenüber Personen, die nicht an der Umrüstaktion teilnehmen

Die einseitige Schutzhaltung der Bundesregierung zu Gunsten der Automobilhersteller ohne Rücksicht auf die Interessen der Gesellschaft zeigt sich besonders drastisch anhand der gegenteiligen Haltung gegenüber den Halterinnen und Haltern, die nicht an der Rückrufaktion teilnehmen.

In einer E-Mail des Zeugen *Dr. Albrecht* mit dem Betreff „AW: VW“ vom 19. Oktober 2015 heißt es:[3292]

> *„[…] Ein bereits im Verkehr befindliches Fahrzeug entspricht im Fall der nachträglichen Anordnung von Nebenbestimmungen nur dann dem genehmigten Typ, […] wenn die Nebenbestimmung eingehalten ist, also im Fall von Volkswagen die unzulässige Abschalteinrichtung entfernt worden ist. Kommt also ein betroffener Fahrzeughalter dem aufgrund der Nebenbestimmung durchzuführenden Rückruf nicht nach, gilt sein Fahrzeug weiterhin als nicht vorschriftsmäßig, so dass die zuständige Zulassungsbehörde nach § 5 Abs. 1 FGV tätig werden kann. […] wird sie die Zulassung wohl zurücknehmen müssen, da sich […] die Zulassung […] als nachträglich rechtswidrig darstellen dürfte. Die Zuständigkeit […] obliegt jedoch den landesrechtlich organisierten Zulassungsbehörden. Diese Fragen erlangen allerdings erst dann Relevanz, wenn erkennbar werden sollte, dass die Halter dem Rückruf von VW nicht in angemessener Zeit folgen und auch weniger eingriffsintensive Maßnahmen nicht zum Erfolg führen.“*

Zu der Thematik der Folgen einer Nichtteilnahme an der Rückrufaktion für Halterinnnen und Halter von Kraftfahrzeugen sagte der Zeuge *Zielke* aus, das Bundesverkehrsministerium habe zum Zeitpunkt der Entscheidung

---

[3290] Vgl. Vorabstatement *Dr. h. c. Andreas Mayer* vom 20. 08.2016, BT-Drs. Nr 18 (31) 38

[3291] So die Selbsteinschätzung des Bundesfinanzministerium in einer Stellungnahme zu steuerlichen Folgefragen an das BMVI vom November 2015, MAT A BMF 1-2, Ordner 16, Bl. 14 ff.

[3292] MAT A KBA-2-1, Ordner 4, Bl. 92.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

über den Rückruf die betreffenden Rechtsfolgen für Kfz-Halterinnen und Halter im Blick gehabt. Dazu gehöre, dass Fahrzeughalter oder -händler neben der Verweigerung der Fahrzeugzulassung auch die Verhängung eines Bußgeldes riskieren, wenn sie das Fahrzeug nicht entsprechend der Nebenbestimmung umrüsten lassen. Der Zeuge *Zielke* äußerte hierzu gegenüber dem Ausschuss:

> *„Es kann ja nicht sein, dass wir einen amtlichen Rückruf machen, und zum Schluss gibt es dann welche, die dem amtlichen Rückruf nicht folgen in Kenntnis dessen, dass ihr Auto nicht konform ist mit der zugrundeliegenden Typgenehmigung. […] Aber der, der nachher zum Schluss was erdulden muss, der nimmt in Kauf, dass er mit einem Auto unterwegs ist, was mehr Schadstoffe ausstößt, als es tatsächlich darf. Sie können von mir überhaupt für diese Person kein Verständnis erwarten.“*[3293]

Diese Aussage spricht für sich: Die Bundesregierung misst mit zweierlei Maß. Während die bewussten Verursacher der hohen Schadstoffausstöße, die zugleich Profiteure des eigenen rechtswidrigen Verhaltens sind, aus Verhältnismäßigkeitserwägungen keine weiteren Konsequenzen zu befürchten haben, wird gegen die vom Hersteller Getäuschten, die in gutem Glauben an die Herstellerangaben Fahrzeuge gekauft haben, hart vorgegangen. Rücksicht auf möglicherweise stichhaltige Gründe, die für eine Nichtteilnahme an der Umrüstaktion vorgetragen werden, wie zum Beispiel die Befürchtung, dass das Fahrzeug eine geringere Leistung erbringt oder mehr Kraftstoff verbraucht, wird nicht genommen. Das Bundesverkehrsministerium hat in einem Runderlass vom 21. Dezember 2015 vorgegeben, keine Ausnahmen von der Verpflichtung zur Teilnahme an der Umrüstung zuzulassen. [3294]

ff) Fragwürdiges Amtsverständnis und dürftige Informationspolitik des KBA

Der Präsident des KBA, Zeuge *Zinke*, hat vor dem Untersuchungsausschuss ausgesagt, er und das KBA haben seit Bekanntwerden der Manipulationsvorwürfe erhellende Momente gehabt und eine *Lernkurve* durchlaufen. Dabei sei er zu der Erkenntnis gelangt, dass sich bei der Motorentwicklung, insbesondere der Abgasnachbehandlung, große Schritte vollzogen hätten[3295].

Die darin zum Ausdruck kommende Haltung ist für den Präsidenten des Kraftfahrt-Bundesamtes, der sich bzw. seine Funktion selbst als gemeinsame Klammer um alle dort ansässigen Aufgabenbereiche versteht, die gewährleiste, dass die Prozesse, die notwendig sind, damit ein geordnetes, dem Recht entsprechendes, effektives und effizientes Verwaltungsgebahren“ stattfinden[3296] kann, äußerst bemerkenswert, wenn man bedenkt, wie das KBA mit den öffentlichen Hinweisen auf die Verwendung von rechtswidrigen Abschalteinrichtungen umgegangen ist.

Ein Blick auf die Homepage des KBA, auf der dem Präsidenten *Zinke* unter dem Reiter „Das KBA“ eine eigene Seite zukommt mit einer als PDF-Datei zum Download bereit stehenden Vita zeigt, dass sich Herr *Zinke* persönlich stark mit dem KBA identifiziert[3297]. Er bewirbt das KBA in der Manier eines Industrieunternehmens als einen der größten Arbeitgeber im nördlichen Schleswig Holstein und „zeigt mit dem Erhalt und der Sicherung von Arbeitsplätzen“ im KBA - „gelebte Verantwortung“[3298] Auf der Homepage des KBA ist zu erfahren, dass im KBA „rund 900 motivierte Beschäftigte in unterschiedlichen Berufsgruppen und Laufbahnen das spürbar freundliche KBA-Binnenklima“ erzeugen und dass das KBA „mit ergonomisch gestalteten Arbeitsplätzen für eine positive Arbeitsumgebung sorgt“[3299].

[3293] Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 67.

[3294] Vgl. Runderlass des BMVI vom 21.12.2015 zum Verbot der Neuzulassung MAT A KBA 2-1, Ordner 4, Bl. 53.

[3295] Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 113.

[3296] Vgl. ebd., S. 102.

[3297] Siehe Internetnachweis:

http://www.kba.de/DE/DasKBA/DerPraesident/Vita.html?nn=668868, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

[3298] Siehe Internetnachweis:

http://www.kba.de/DE/DasKBA/Arbeiten_beim_KBA/arbeiten_beim_KBA_node.html, letzter Zugriff am 8. Juni 2017.

[3299] Ebd.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Während das KBA in der Manier eines industriellen Unternehmens der Region offenbar großen Wert auf die Selbstpräsentation seines Präsidenten *Zinke* legt, sind wichtige Fachinformationen für Halterinnen und Halter von Fahrzeugen auf der Homepage des KBA gar nicht oder nur schwer zu finden. So können zum Beispiel potenziell von dem aktuellen Abgasskandal betroffene Fahrzeughalterinnen und -halter nicht auf einfach strukturierte Weise erkennen, ob ihr Fahrzeug von einer Rückrufaktion betroffen ist. Hierzu bedarf es erst eines Anrufes der Servicehotline[3300].

Halterinnen und Halter suchen vergeblich Antwort auf die Frage, welche Recht und Pflichten sich in diesem Zusammenhang ergeben. Bedeutsam wäre, zu erfahren, welche Folgen sich im Falle einer Nichtteilnahme an der Rückrufaktion ergeben, wo der Unterschied zwischen einem freiwilligen und einem angeordneten Rückruf liegt, welche praktischen Konsequenzen sich daraus ergeben oder auch zu der Frage, welche Folgen sich ergeben für den Fall, dass sich erhöhte CO_2 und Verbrauchswerte ergeben.

Die Informationspolitik des KBA wurde bereits im Zusammenhang mit einer Studie von dem Verbraucherzentrale Bundesverband in Auftrag gegebenen vom Center of Automotive Management am 29. November 2016 veröffentlichten Studie stark kritisiert und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Das KBA hatte sich im Vorfeld einer Teilnahme an den hierzu durchgeführten Befragungen verweigert und bislang seine Informationspolitik nicht verbessert.

Insofern ist fraglich, wie steil die „Lernkurve“ des Präsidenten *Zinke* ausgefallen ist und welches Amtsverständnis der Tätigkeit des KBA zu Grunde liegt.

5. Die Automobilindustrie kann durchregieren: Einflussnahme der Automobilindustrie am Beispiel der Gesetzgebung zu RDE und WLTP

Die Koalitionsfraktionen kommen in ihrer Bewertung der Untersuchungsergebnisse zu der Einschätzung, dass die Automobilindustrie im Kontext der emissionsbezogenen Rechtsetzung auf EU-Ebene keinen relevanten Einfluss auf die Bundesregierung nehmen konnte. „Dass dabei maßgeblicher Einfluss auf die Position der Bundesregierung genommen wurde, lässt sich nach Prüfung der vom Ausschuss angeforderten Akten ausschließen[3301].“

Dieser Einschätzung widerspricht die Linksfraktion entschieden. Die vorgelegten Akten belegen, dass im Rahmen der Verhandlungen über die RDE-Pakete die Bundesregierung Forderungen der Autolobby nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern schlichtweg übernommen hat, und in Brüssel somit als Sprachrohr der Hersteller fungierte.

Dies lässt sich unter anderem deutlich im zweiten RDE-Paket bei der Bestimmung der Höhe der Konformitätsfaktoren und der Implementierung der sog. Transferfunktion – ein Konzept, das entgegen der Darstellung der Koalitionsfraktionen[3302] von der Automobilindustrie und nicht von der EU-Kommission stammt[3303] – nachzeichnen.

Um die von den Koalitionsfraktionen vorgetragene Behauptung zu widerlegen, der Einfluss der Industrie gehe nicht über den anderer Interessengruppen hinaus, sollen im Folgenden die konkreten Formen der Einflussnahmen der Industrie detailliert illustriert werden. Da die Aktenlage für den Zeitraum der Verhandlungen über das

---

[3300] Der Text auf der Homepage bei der Suche nach Informationen, ob das eigene Fahrzeug von einer Rückrufaktion betroffen ist, lautet: ACHTUNG: Folgender Hinweis ist unbedingt zu beachten: Hier aufgeführte Rückrufaktionen beziehen sich auf den von Ihnen ausgewählten Fahrzeugtyp. Da die angezeigten Mängel jedoch oftmals bestimmte Ausführungen (Motorisierung, Karosserieform oder sonstige Ausstattungsmerkmale) betreffen, sind in der Regel nicht alle Fahrzeuge des Typs auch tatsächlich von der Maßnahme betroffen. Weitere Auskünfte und detaillierte Informationen zu möglichen Rückrufaktionen zu Ihrem eigenen Fahrzeug erhalten Sie unter der angegebenen Service-Telefonnummer Ihres Hersteller oder in einer Vertragswerkstatt., Internetnachweis: https://www.kba-online.de/gpsg/jsp/gpsgAuskunft.jsp, letzter Zugriff am 28. April 2017.

[3301] Entwurf Abschlussbericht 5. Untersuchungsausschuss - Dritter Teil: Bewertungen des Ausschusses, S. 65.

[3302] Ebd., S. 58.

[3303] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357.5-3-2, Ordner 71, Bl. 274, E-Mail des Zeugen *Albus* an den Zeugen *Zielke*, 29. Juli 2015, zu RDE-LEV-Arbeitsgruppensitzung, die Transferfunktion ist hier der „ACEA-Vorschlag“. Vgl. MAT A BMWi-2-1, IVD4-36302-002#007-8 RDE 2015 04, Ordner 24, Bl. 85, Gesprächsvorbereitung, durch den Zeugen Bänsch erstellt, 26.08.2015, Transferfunktion ist als Forderung des VDA vermerkt.

1. RDE-Paket am umfangreichsten ist, wird exemplarisch der Lobbyeinfluss auf die Positionsbestimmung der Bundesregierung hinsichtlich der Einführungszeiträume des RDE-Testverfahrens herangezogen.

a) Vorstellungen der Industrie bei der Diskussion um die Einführungszeiträume im ersten RDE-Paket

Ein wichtiger Aspekt in den Verhandlungen zum ersten RDE-Paket war das Thema der Einführungszeiträume. Schon im Juli 2014 machte die Industrie deutlich, dass ihr bei der RDE-Einführung an zeitlicher Flexibilität gelegen war[3304]. Diese Linie wurde auch im weiteren Verlauf verfolgt. So schrieb der Geschäftsführer des VDA, Dr. Ulrich Eichhorn, am 28. Oktober 2014 eine E-Mail an den Leiter der Abteilung Leitung, Politische Planung, Koordinierung im BMVI, *Karl-Heinz Görrissen*. Diese enthielt einen Forderungskatalog des VDA, sowie im Anhang eine ausführlichere Erläuterung, die *„auch die ACEA*[3305]*- Position widerspiegelt“*[3306]. Eine der Forderungen lautete:

> *„5. Einführungs-Timing, das die Gegebenheiten in Entwicklung und Markt berücksichtigt: 9/2017 für neue Pkw-Typen mit erster Stufe CFs, 9/2020 mit zweiter Stufe.“*[3307]

RDE sollte laut Anhang somit ab 09/2017 für neue Fahrzeugtypen mit einem „angepassten“ (*„adjusted“*) Konformitätsfaktor greifen, ab 09/2020 mit dem finalen Konformitätsfaktor, und ab 09/2021 mit diesem für alle Fahrzeugtypen[3308].

In der vorhergehenden 42. Sitzung des TCMV („Technical Committee on Motor Vehicles“ = Technischer Ausschuss für Kraftfahrzeuge) am 15. Oktober 2014 hatte lediglich Italien geäußert, dass die Einführung in zwei Stufen erfolgen solle[3309]. Dr. Eichhorn schloss mit einer Aufforderung an das BMVI:

> *„Es wäre bestimmt zielführend, wenn sich Ihr Haus im kommenden TCMV (wo Sie die Federführung haben) aktiv dafür einsetzt, dass diese aus der langjährigen Erfahrung unabdingbaren messtechnischen und physikalischen Erfordernisse in die Entscheidungsfindung einfliessen.“*[3310]

In der Folge sandte *Dr. Eichhorn* die gleiche E-Mail an weitere Personen im BMVI und BMUB: Am 31. Oktober an Staatssekretär *Bomba* (BMVI)[3311], am 4. November an den Leiter der Unterabteilung LA2 (Straßenverkehr) im BMVI, Zeuge *Guido Zielke*[3312], und schließlich am 14. November an Mitarbeiter des BMUB[3313].

Die Position der Industrie (ACEA/VDA) wurde in einer internen Informationsvorlage für Staatssekretär *Odenwald* (BMVI) vom 9. November wie folgt wiedergegeben:

> *„a) Nach der Monitoringphase sollen ab **01.09.2107**[sic!] zunächst nur **„moderate“ Konformitätsfaktoren** gelten, die endgültigen Faktoren („volles“ RDE) erst 3 Jahre später, d. h. ab 01.09.2020/2021.*
>
> *b) Die moderaten Konformitätsfaktoren sollen zunächst nur für neue Fahrzeugtypen gelten. Für **alle Neufahrzeuge** würde RDE damit erst ab dem **01.09.2021 verbindlich.**“*[3314]

[3304] MAT A VA-1-1, 8 Ordner 8, Bl. 8, Discussion document TCMV 01.07.2014 - ACEA Questions to the Member States - Real Driving Emission procedure.

[3305] ACEA: Europäischer Automobilherstellerverband

[3306] MAT A VA-1-1, Ordner 9, Bl. 82.

[3307] Ebd.

[3308] Ebd., Bl. 88.

[3309] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 64, Bl. 10 (14), Protokoll der 42. Sitzung des TCMV am 15. Oktober 2014.

[3310] MAT A VA-1-1, Ordner 9, Bl. 82.

[3311] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur, Ordner 3, Bl. 84.

[3312] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 64, Bl. 144.

[3313] MAT A VA-1-1, Ordner 9, Bl. 54.

[3314] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 65, Bl. 43 (47).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In der 43. TCMV-Sitzung am 24. November vertraten nun 7 von 18 anwesenden Mitgliedstaaten die Einführung in zwei Stufen. Noch lehnte Deutschland dies jedoch wegen der damit verbundenen Verzögerungen ab, und erachtete die Einführungsdaten als im Rahmen des 2. Paketes zu diskutieren[3315]. Beim Temperaturbereich und den Normalisierungstools wurde hingegen Spielraum gesehen, dem VDA und anderen Mitgliedstaaten entgegenzukommen[3316].

b) Eingaben der Industrie im Vorfeld der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014

Diese Haltung bestand auf der Arbeitsebene zunächst fort. So kommentierte der Zeuge Stephan zuständige Referent im BMVI am 2. Dezember entsprechende Vorschläge Spaniens in einer E-Mail folgendermaßen:

> *„Leider stellen die Vorschläge aus meiner Sicht leider keinen Schritt in Richtung eines tragfähigen Kompromisses dar:*
>
> - *Die zweistufige Einführung der Konformitätsfaktoren ist aus Sicht der Mehrheit der Mitgliedsstaaten, auch DEU, kein Thema für das 1. Verordnungspaket, sondern sollte in 2015 im Zusammenhang mit dem 2. Verordnungspaket zu RDE diskutiert werden. Die Sicherstellung der Wirksamkeit der RDE-Anforderungen ist hierbei für die Bundesregierung zwingende Voraussetzung, wenn über mögliche Flexibilisierungen diskutiert wird. Dem VDA wurde zugesagt, in diesem Zusammenhang auch frühzeitig in 2015 die Fachgespräche, u.a, zu den Luftqualitätssimulationen des VDA, fortzusetzen.“*[3317]

Die deutsche Positionierung stieß nun auf deutliche Kritik des VDA. Geschäftsführer Dr. Eichhorn wandte sich am 11. Dezember mit einer E-Mail an Dr. Martina Hinricher, Leiterin der Zentralabteilung des BMVI:

> *„Sehr geehrte Frau Hinricher,*
>
> *Herr Staatssekretär Bomba hat mich gebeten, Sie in dieser Sache zu informieren und um Hilfe zu bitten. Unsere Büros haben dazu in den nächsten Tagen einen Telefontermin vereinbart, in dem wir das Thema vertiefen können. Hier bereits einige Informationen vorab.*
>
> *Leider hat sich die Lage im TCMV am 24.11. zum Thema RDE nicht verbessert. Trotz der vernünftigen Einwände anderer Staaten hat sich Deutschland hier ungeschickt positioniert. […]*
>
> *Noch ist die RDE-Richtlinie zu retten: Um zu einem tauglichen Verfahren zu kommen, müssen zumindest die folgenden Punkte gewährleistet sein*
>
> *[…]*
>
> - *Einführung 9/2017 für neue Type und 9/2021 für alle Typen*
>
> *Es erscheint mir wichtiger denn je, dass das BMVI im TCMV am 18.12. als Federführer hier eine klare, fundierte Position vertritt.“*[3318]

Diese E-Mail leitete Dr. Eichhorn wenige Minuten später auch an Rainer Bomba, Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium, weiter, und schrieb dazu:

[3315] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 64, Bl. 322 (327 f.), Protokoll der 43. Sitzung des TCMV am 24. November 2014.

[3316] Ebd., Bl. 315, Position der Bundesregierung für die 43. Sitzung des Technischen Ausschuss „Kraftfahrzeuge“ (TCMV) am 24. November 2014, TOP 5 „Real Driving Emissions“, 14. November 2014.

[3317] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 65, Bl. 2.

[3318] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65, Bl. 27 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Lieber Rainer,

leider konnten wir heute nicht telefonieren, aber ‚es pressiert' hier und Deutschland ist gerade dabei sich international zu blamieren und Wirtschaft, Umwelt und Klima zu schaden.

Hier wird Deine Hilfe gebraucht!

Ruf mich gerne auf dem Handy an […].

Viele Grüße,

Dein Uli"[3319]

Der zuständige Referent wies die Kritik in einer Vorlage an den Zeugen *Odenwald* vom 14.12.2014 zurück, die Mehrheit der Mitgliedstaaten habe die Industrieposition im TCMV am 24. November nicht geteilt[3320].

Inzwischen hatte *Dr. Eichhorn* sich auch *an Frank Günter Wetzel*, Ministerialrat im Bundeskanzleramt, gewandt:

„Dazu müsste das BMVI seine Federführung aktiver wahrnehmen. Der Vorschlag von ACEA und die Position Italiens und Spaniens sollten unterstützt werden."[3321]

Ihren Höhepunkt fanden die Bemühungen des VDA schließlich am 16. Dezember 2014, als sich der Zeuge *Matthias Wissmann* als Verbandspräsident direkt an Minister *Dobrindt* wandte. In einer E-Mail richtete er sich gegen den von Deutschland bislang unterstützten Entwurf der Kommission, und warb für das von der deutschen und europäischen Autoindustrie vorgeschlagene Paket, welches *„eine Einführung von Grenzwerten in 2 Stufen"* vorsehe. Er schloss:

„Wir würden uns freuen, wenn sich das BMVI daher gegen eine kurzfristige Entscheidung im TCMV an diesem Donnerstag, den 18. Dezember 2014 ausspricht und stattdessen die Diskussion um ein realistisches Gesamtpaket eröffnet. Sie würde sich damit z.B. an die Seite Spaniens und Italiens stellen, die das ebenso für richtig halten."[3322]

Am folgenden Tag, dem 17. Dezember, wurde diese E-Mail von einem Mitarbeiter des Zeugen *Odenwald* an den Zeugen *Guido Zielke* weitergeleitet, versehen mit der Bemerkung:

„wie in der Abteilungsleiter-Runde soeben mit Frau Horn vereinbart, übersende ich ihnen ein Schreiben des VDA. Sie wird Ihnen über die Vorgehensweise berichten."

c) Das deutsche Abstimmungsverhalten in der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014

Daraufhin veränderte das BMVI seine Position grundlegend. So berichtete der zuständige Referent aus der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014 in einer Vorlage für den Zeugen *Odenwald* vom selben Tag:

„Das BMVI hat sich gemäß der Weisung von Herrn Sts Odenwald vom 17.12.2014 in den Verhandlungen Italien und Spanien angeschlossen und sich insbesondere für die Notwendigkeit der Diskussion einer 2-stufigen Einführung der Konformitätsfaktoren ausgesprochen. Damit hat Deutschland die Bedenken des VDA aufgegriffen, dass der derzeit im KOM-Vorschlag vorgesehene zeitliche Vorlauf für die Automobilindustrie nicht ausreichend sein könnte. […] (Hinweis:

[3319] MAT A VA-1-1, Ordner 9, Bl. 52.

[3320] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 65, Bl. 35.

[3321] MAT A VA-1-1, Ordner 9, Bl. 54, E-Mail vom 12. Dezember 2014.

[3322] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 65, Bl. 93.

die von mir im TCMV vertretene Position wich von der bisher abgestimmten Position der Bundesregierung ab). […] Der Kompromissvorschlag kommt den Anliegen der Automobilindustrie bereits deutlich entgegen.“[3323]

Dazu sprach sich Deutschland gegen eine kurzfristige Entscheidung in derselben Sitzung aus[3324].

Als Beweggrund für die Positionsverschiebung des BMVI werden also explizit die *„Bedenken des VDA“* genannt. Das Ergebnis der Sitzung kam dem Verband, wie der Referent schrieb, *„deutlich entgegen“*:

Die Kommission zog nach Anhörung der Mitgliedstaaten einen Kompromissentwurf[3325] in Erwägung, der unter anderem die Möglichkeit einer zweistufigen Einführung explizit in den Erwägungsgründen erwähnte[3326]. Dieser sollte bis zur nächsten TCMV-Sitzung am 26. Januar 2015 vorbereitet werden[3327].

Welche Bedeutung im BMVI den Bedenken der Autoindustrie beigemessen wurde, macht auch ein handschriftlicher Vermerk auf der Vorlage vom 18.12.2014 deutlich, in dem es unter anderem heißt:

„Bitte Schreiben an VDA (Herrn Eichhorn), in dem Ergebnis dargestellt wird.“[3328]

Wie der Inhalt der Vorlage, so spricht auch dieser Vermerk dafür, die Bemühungen des VDA als Beweggrund des Umschwenkens im BMVI zu sehen.

Dem BMUB wurde vom Verkehrsministerium jedoch gänzlich anderes kommuniziert. Nachdem es dem BMVI auf der Fachebene nicht gelungen war, das BMUB vom Kompromissvorschlag zu überzeugen[3329], wandte sich der Zeuge *Odenwald* am 14.01.2015 mit einem Schreiben an den Zeugen *Jochen Flasbarth*, seinem Gegenpart als Staatssekretär im BMUB. Um das BMUB davon zu überzeugen, einen deutschen Positionswechsel mitzutragen, wird dieser als Folge der Mehrheitsverhältnisse im TCMV dargestellt. Diese werden zu einem äußeren Umstand, auf den jetzt reagiert werden müsse:

„In Folge des Meinungsaustausches zwischen KOM und Mitgliedstaaten im TCMV am 18.12.2014 ist die Bundesregierung nun mit einer veränderten Sachlage konfrontiert.“[3330]

Dass sich das BMVI für Deutschland an diesem Meinungsaustausch beteiligte, und zwar entgegen der bisherigen Haltung der Bundesregierung, bleibt unerwähnt. So wird Deutschland im Protokoll der 44. TCMV-Sitzung als einer der Mitgliedstaaten genannt, aufgrund deren Einwände die Kommission den erwähnten Kompromiss erwog[3331]. Es entfällt also der Beitrag des BMVI zur *„veränderten Sachlage“*, die somit dem Zeugen *Flasbarth* als äußerer Sachzwang dargestellt wird.

Weiter heißt es im Schreiben des Zeugen *Odenwald* an den Zeugen *Flasbarth*:

„Die bisherige Position der Bundesregierung sah die Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung von Konformitätsfaktoren nicht vor. Aus meiner Sicht erscheint es jedoch vor dem Hintergrund der europäischen Verhandlungsziele nicht zielführend, diese Position weiterhin aufrecht zu erhalten. Der von der KOM angedeutete Kompromiss scheint aktuell als einziger Vorschlag mehrheitsfähig zu sein und kann somit zudem eine zeitnahe Verabschiedung gewährleisten.“[3332]

[3323] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur, Ordner 4, Bl. 76 f.

[3324] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2 Ordner 65, Bl. 331, E-Mail mit Protokollergänzung von vom Referenten des BMVI an Nikolaus Steininger (EU-Kommission), 18. Dezember 2014.

[3325] Dies war der vom Referenten des BMVI genannte „Kompromissvorschlag“.

[3326] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur, Ordner 4, Bl. 76; MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 65, Bl. 163 (166), Protokoll der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014.

[3327] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur, Ordner 4, Bl. 76.

[3328] Ebd.

[3329] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur, Ordner 4, Bl. 71 f., BMVI-Vermerk vom 13. Januar 2015.

[3330] Ebd., Bl. 69.

[3331] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4, Bl. 76; MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 65, Bl. 163 (166), Protokoll der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014.

[3332] Ebd., Bl. 70.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wie oben bereits festgestellt, wurde vom BMVI am 18. Dezember 2014 genau diese *„Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung von Konformitätsfaktoren“* bereits als deutsche Position im TCMV vertreten. Die bisherige, abgestimmte, Position der Bundesregierung wurde schon hier also vom BMVI nicht mehr aufrechterhalten. Dieser Alleingang erfolgte auf eine vom Zeugen *Odenwald* bereits am Vortag erteilte Weisung[3333]. Dieses Vorgehen wird gegenüber dem Zeugen *Flasbarth* weder erwähnt noch begründet. Stattdessen wird impliziert, erst durch die Verhandlungssituation in der Sitzung, als äußerer Sachzwang, habe im BMVI ein Umdenken stattgefunden. Keine Erwähnung finden ebenfalls die intensiven Bemühungen des VDA im Vorfeld.

Wie auch immer die Mehrheitsverhältnisse in der 43. TCMV-Sitzung am 24. November 2015 im Nachhinein zu bewerten sind, sie veranlassten das BMVI jedenfalls nicht zum Umschwenken. Dies geschah erst am 17. Dezember, nach dem persönlichen Einsatz von Geschäftsführer und Präsident des VDA in den Tagen zuvor.

Der Zeuge *Flasbarth* vom BMUB nahm die Darstellung der Sachlage durch das BMVI jedoch offenbar an. In seiner Antwort vom 20.01.2015 bezeichnete er den Kompromissvorschlag als *„durch die Verhandlungssituation in Brüssel entstanden“*, und erklärte sich nun bereit, ihn zu akzeptieren[3334]. Ein weitergehender Kompromiss sei jedoch abzulehnen[3335].

Dieser Vorgang macht deutlich, dass das BMUB in Sachen RDE von den anderen Ressorts, insbesondere dem federführenden BMVI, Informationen strategisch vorenthalten wurden. Ein Beleg, dass dies auch im weiteren Verlauf der RDE-Gesetzgebung so blieb, findet sich in einer E-Mail eines Mitarbeiters der Robert Bosch GmbH vom 19. August 2015[3336]:

> *„Hintergrund (und deshalb darf [Referent im BMUB][3337] nichts davon wissen!!!): Bundeswirtschaftsministerium und Bundesverkehrsministerium möchten anscheinend austesten, wie ernst die Industrie RDE nimmt und was wirklich passiert. Je nach Ergebnis scheint man zu einer härteren oder moderateren Haltung (gerade bei cf-Blockade) zu tendieren. Anscheinend schlagen Anfragen von weit oben u.a. aus dem Kanzleramt bei Bänsch (Wirtschaftsministerium) auf. Auch die OEM seien aktiv!!!“*

Hier war es nun das BMWi, das seinen regen Austausch mit der Industrie vor dem Bundesumweltministerium geheimhalten wollte. Doch nun zurück zum ersten RDE-Paket.

d) Eingaben der Industrie im Vorfeld der 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015

Die kommissioninterne Abstimmung zum Kompromissentwurf war zur 45. TCMV-Sitzung am 26. Januar 2015 noch nicht abgeschlossen, weshalb die Befassung vertagt wurde[3338]. Anfang März leitete die Kommission dann die Diskussion zu ihrem Vorschlag ein, mit dem Ziel einer Abstimmung in der 46. Sitzung am 24. März[3339]. Zur Frage der Einführungszeiträume hieß es nun in Erwägungsgrund 5:

> *“[…] during a first transitional period the test procedures should only be applied for monitoring purpose, while as from September 2017/18 they should be applied together with binding quantitative RDE requirements to all new type approvals/new vehicles. The final quantitative RDE requirements may be introduced in two subsequent steps.”*[3340]

[3333] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur, Ordner 4, Bl. 76, siehe oben.

[3334] MAT A BMVI-2, BMVI Leitung/Leitungsregistratur Ordner 4, Bl. 99 f.

[3335] Ebd., Bl. 100.

[3336] MAT A BO-1-1, Ordner 1, Bl. 32.

[3337] Name entfernt.

[3338] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 66, Bl. 72 (73), Protokoll der 45. Sitzung des TCMV am 26. Januar 2015.

[3339] Ebd., Bl. 124 f., E-Mail von Nikolaus Steininger (EU-Kommission) an die Mitgliedstaaten vom 6. März 2015, mit Einladung zu einem Gespräch am 12. März.

[3340] Ebd., Bl. 130 (131), Verordnungsentwurf der Kommission.

Die Möglichkeit einer zweistufigen Einführung war nun also, wie im Dezember angekündigt[3341], explizit erwähnt, ohne jedoch weitere Vorfestlegungen zu treffen.

Zu diesem Entwurf der Kommission äußerte sich der Europäische Automobilherstellerverband (ACEA) am 11. März 2015 in einer kritischen Stellungnahme. Er forderte eindeutige Festlegungen im ersten RDE-Paket, etwa zu den dynamischen Randbedingungen, aber insbesondere auch zur zweistufigen Einführung, und den entsprechenden Einführungsdaten:

> *"Industry asks the Member states to ensure the following RDE introduction timeline is clearly identified in a first RDE package or, at the very least, that this timeline is clearly recorded in the minutes of TCMV or in additional document that the Commission approves:*
>
> *RDE step 1: […] New Types from September 2017 and All Registra^ tions from September 2019.*
>
> *RDE step 2: […] New Types from 5 years after the publication of the complete RDE Regulation in the Official Journal, but not earlier than January 2021.*
>
> *All Registrations from one year after the New Types date."*[3342]

Beim zuständigen Referenten des Bundesverkehrsministeriums lösten diese Vorstellungen „jede Menge Unverständnis" aus, dynamische Randbedingungen und Einführungszeitplan würden im 2. Paket diskutiert[3343].

Wie schon wenige Monate zuvor, setzte nun intensiver Druck der Autoindustrie ein. So wandte sich VDA-Geschäftsführer Dr. Eichhorn am 17. März wieder per E-Mail an Staatssekretär Bomba im BMVI, und unterstützte die Positionierung des ACEA:

> *„Es wäre schön, wenn Dein Haus in der nächsten Woche im TCMV für diese konstruktive Lösung eintreten könnte."*[3344]

Hinsichtlich der Einführungszeiträume wurden diese Vorstellungen im Anhang folgendermaßen zusammengefasst:

> *„1. 2-Stufige Einführung:*
>
> - *Erste Stufe 9/2017 für "new Types" und 9/2019 für „all Types" (Fokus auf Diesel)*
> - *Zweite Stufe 5 Jahre nach Veröffentlichung Gesetz (inkl Gasoline Dl, Hybrids and N1 class II and Ill)"*[3345]

Eine nahezu inhaltsgleiche E-Mail sandte Eichhorn wenige Minuten später auch an den Zeugen *Guido Zielke*, Leiter der Unterabteilung „Straßenverkehr" im BMVI und somit Vorgesetzter des zuständigen Referenten[3346]. Er erwähnte jedoch zusätzlich ein für den 19. Mai geplantes Telefongespräch zwischen ihm und *Zielke*[3347].

Am selben Tag, dem 17. März, schrieb der Zeuge *Eckart von Klaeden*, Leiter der Abteilung Politik und Außenbeziehungen der Daimler AG, eine E-Mail an den Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt. Herr *von Klaeden* übte hierin ausführliche Kritik am Kommissionsentwurf und stellte folgende Anforderungen:

[3341] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .5-3-2, Ordner 65, Bl. 163 (166), Protokoll der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014.

[3342] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 66, Bl. 115 (116).

[3343] Ebd., Bl. 113, E-Mail des Referenten an Kollegen in BMUB und BMWi, 11. März 2015.

[3344] MAT A VA-1-1, Ordner 9, Bl. 63.

[3345] Ebd., Bl. 68.

[3346] Ebd., Bl. 69.

[3347] Ebd.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Dazu gehören die Festlegung der RDE Test-Prozedur für gasförmige Schadstoffe mit Schwerpunkt NOx, der Einführungszeiträume für Neu-Typen und Alt-Typen von M l und NI Fahrzeugen, der Einführungsphasen Step1 und Step2 mit allen notwendigen technischen Randbedingungen (statische und dynamische sog. boundary conditions) sowie der nicht zu überschreitenden Grenzwerte für Diesel NOx (sog. Konformitätsfaktoren) für den Step 1. Nach einer Monitoringphase sollten dann bis spätestens in 09/2015 auch die Konformitätsfaktoren für den Step 2 festgelegt werden.

Zur Zeit unterstützt die Bundesregierung leider noch über das federführende BMUB[3348] *die Position der Kommission.*

Ich wäre Ihnen sehr dankbar, wenn die Bundesregierung ihre Haltung angesichts der vorgetragenen Argumente noch einmal überdenken würde.“ [3349]

Referatsleiter Frank Wetzel leitete das Schreiben BKamt-intern weiter, und schlug vor, *„hier eine kurze Unterrichtung für ChefBK zu machen“*[3350].

Darüber hinaus hatte *Eckart von Klaeden* am 19. März Termine sowohl im Bundeskanzleramt, als auch bei StS *Odenwald* im BMVI.[3351]

Wie schon im Dezember wandte sich VDA-Präsident *Wissmann* nun direkt an einen Bundesminister – an *Peter Altmaier* als Chef des Bundeskanzleramtes. Ebenfalls am 19. März 2015 schrieb er diesem um 18:26 Uhr eine E-Mail, in der er sich ebenfalls gegen den Entwurf der Kommission und für die Positionierung des ACEA aussprach[3352]. Abschließend äußerte er:

„[…] Wir würden uns freuen, wenn sich das Bundeskanzleramt kurzfristig dafür einsetzt, die Diskussion um ein realistisches Gesamtpaket zu öffnen und die bisherige Position der Bundesregierung auf Basis dieser neuen Vorschläge anzupassen.“[3353]

e) Ressortabstimmung zur 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015

Währenddessen hatte die Ressortabstimmung zur nächsten TCMV-Sitzung begonnen. Am 18. März verfasste der zuständige Referent im Bundesverkehrsministerium eine Vorlage an Staatssekretär *Odenwald*, in der er die Zustimmung zum Kommissionsentwurf vorschlug[3354], den er folgendermaßen beschrieb:

„Der für den TCMV am 24.03.2015 zur Abstimmung vorgelegte Verordnungsvorschlag umfasst u.a. den Kompromissvorschlag der KOM aus Dezember 2014, der die Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung der Konformitätsfaktoren in Aussicht stellt, was eine Kernforderung der Automobilindustrie darstellt. Die Konkretisierung der RDE-Anwendungstermine und möglicher Flexibilitäten für die Automobilhersteller soll aber erst im Rahmen des 2. Verordnungspaketes (Sommer 2015) diskutiert und festgelegt werden.

[…] Der KOM-Vorschlag ist nach derzeitiger Einschätzung als einziger im TCMV mehrheitsfähig.“[3355]

[3348] Tatsächlich lag die Federführung beim BMVI.

[3349] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 28 f.

[3350] Ebd., Bl. 28.

[3351] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 67, Bl. 23, E-Mail des zuständigen Referenten im BMVI an Abteilungsleiterin Horn (BMVI), 19. März 2015.

[3352] MAT A VA-1-1, Ordner 9, Bl. 1.

[3353] Ebd.

[3354] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 67, Bl. 2 (4).

[3355] Ebd., Bl. 3 f.

Am nächsten Tag, dem 19. März 2015, erhielt der Referent einen Anruf von StS *Odenwald*, zu dessen nachfolgendem Termin mit *Eckart von Klaeden*, Vertreter der Daimler AG. Der Referent erläuterte ihm die bestehende Position der Bundesregierung, *Odenwald „nahm die Erläuterungen zur Kenntnis“*[3356].

Um 16:49 Uhr am selben Tag eröffnete dieser zuständige Referent des BMVI mit einer E-Mail an Kollegen in BMWi und BMUB die Ressortabstimmung[3357]. Er merkte unter anderem an, Teil des Entwurfs der Kommission sei:

> *„Der politische Kompromiss zur ‚Möglichkeit einer 2-stufigen Einführung der Konformitätsfaktoren im 2. Verordnungspaket‘ und ‚Einschränkung der Temperaturrandbedingungen in 2-Stufen‘. Diesem wurde seitens der Bundesregierung bereits basierend auf der Ressortabstimmung zum TCMV am 26.01.2015 zugestimmt.“*[3358]

Diese *„politisch wichtige Möglichkeit“* sei *„als Erwägungsgrund (5) der Verordnung hinterlegt*[3359]*“*. Für die Position der Bundesregierung in der Sitzung schlug er vor, dem Entwurf der Kommission zuzustimmen[3360], und schrieb:

> *„Ich weise darauf hin, dass der Vorschlag aktuell noch unter dem Vorbehalt der Zustimmung meiner Hausleitung steht. Aufgrund der bereits erfolgten Ressortabstimmungen und Vereinbarungen auf Sts-Ebene, gehe ich aktuell davon aus, dass dieses lediglich eine Förmlichkeit ist und keinen signifikanten Einfluss auf den Positionsvorschlag hat.“*

Doch nur zwei Stunden später, um 18:50 Uhr, erhielt er per E-Mail folgende handschriftliche Anweisung von Staatssekretär *Odenwald*, notiert auf der Vorlage vom Vortag[3361]:

> *„[…]*
>
> *1.) Aus meiner Sicht können in der Kürze der Zeit die Auswirkungen für die Automobilindustrie nicht überprüft werden. Für eine Entscheidung benötigt BMVI eine klare Einschätzung der Machbarkeit.*
>
> *2.) Die Möglichkeit der Zweistufigkeit muss eindeutig vorgesehen werden.*
>
> *3.) Konkrete Festlegung auf Jahreszahlen sollte wg. Anmerkung 1 nicht erfolgen.*
>
> *4.) O* [schräg durchgestrichen] *L z.K.“*

StS *Odenwald* nennt also ausdrücklich die Belange der Autoindustrie als Begründung für seine Anweisung, von der ressortabgestimmten Position abzuweichen. Hier soll noch einmal unterstrichen werden, dass die Lobbymaßnahmen der Autoindustrie am 19. März 2015 kumulierten. Der Anweisung von StS *Odenwald* gingen am selben Tag voraus:

[3356] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 67, Bl. 23, E-Mail des Referenten an Abteilungsleiterin Horn (BMVI), 19. März 2015.

[3357] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5 3-2-RDE, Ordner 67, Bl. 41.

[3358] Ebd.

[3359] Ebd.

[3360] Ebd.

[3361] Ebd., Bl. 15.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das Telefongespräch von VDA-Geschäftsführer Eichhorn mit *Guido Zielke* (BMVI), die Gespräche von *Eckart von Klaeden* im Bundeskanzleramt und mit StS *Odenwald* selber, sowie die E-Mail des VDA-Präsidenten *Wissmann* an Kanzleramtschef *Peter Altmaier*[3362]. Zwei Tage waren die E-Mails von *Eichhorn* und *von Klaeden* an StS *Bomba* (BMVI) und das Bundeskanzleramt gegangen.

Die Anweisung von StS *Odenwald* zeigt, dass der Druck der Autoindustrie direkt Wirkung gezeigt hatte. Wie schon vor der 44. Sitzung des TCMV am 18. Dezember 2014 war es ihr gelungen, dass das BMVI kurzfristig die abgestimmte Position der Bundesregierung umstieß.

Der zuständige Referent im Bundesverkehrsministerium kommunizierte die Kehrtwende noch am Abend des 19. März, um 20:04 Uhr, an seine Kollegen in den anderen Ressorts:

> *„Liebe Kollegen,*
>
> *der Sachverhalt wurde heute nochmals intern im BMVI diskutiert. Die Kurzfristigkeit der Vorlage des offiziellen KOM-Vorschlages erschwert es leider zu einer abschließenden, klaren Einschätzung der Auswirkungen und der Machbarkeit einzelner Verordnungsaspekte zu kommen. Dieses hat das BMVI zu Änderungen seiner Position veranlasst.*
>
> *Das BMVI schlägt nunmehr folgende Änderungen für die Position der Bundesregierung vor:*
>
> - *In der Verordnung soll noch keine konkrete Festlegung auf Jahreszahlen erfolgen. Konkret: die derzeit über den Artikel 10 vorgesehenen Termine (01.09.2017, 01.09.2018) sollen nicht genannt werden. Eine Festlegung der Anwendungstermine soll erst im Rahmen des 2. Verordnungspaketes erfolgen.*
> - *Die aktuell in den Erwägungsgründen vorgesehene „Möglichkeit einer 2-Stufigkeit der Konformitätsfaktoren" soll bereits in diesem Verordnungspaket konkretisiert werden. Eine 2-Stufigkeit soll bereits eindeutig vorgesehen werden.“*[3363]

Und präzisierte am 20. März:

> *„Die 2-Stufigkeit soll dadurch eindeutig vorgesehen werden, dass im Erwägungsgrund (5) die folgende Änderung vorgenommen wird: „The final quantitative RDE requirements ~~may~~ **shall** be introduced in two subsequent steps.“*[3364]

Der zuständige Mitarbeiter des BMUB drückte seine Verwunderung über die Positionsänderung des BMVI aus[3365]. Das BMUB äußerte rechtliche Bedenken zur Formulierung, und wünschte Alternativen als Rückfallposition, um die Abstimmung im TCMV nicht hieran scheitern zu lassen[3366]. Am 23. März einigten sich die Ressorts hierauf für den Notfall[3367], sodass die vom Referenten des Bundesverkehrsministeriums vorgeschlagene Kursänderung zur offiziellen Position Deutschlands zur 46. Sitzung des TCMV am 24. März 2015 wurde[3368]. Am 19. Mai wurde das 1. RDE-Paket dann mit den von Deutschland eingebrachten Änderungen beschlossen.[3369]

f) Fazit

Es kann in keiner Weise davon die Rede sein, dass seitens der Automobilindustrie kein „maßgeblicher Einfluss auf die Position der Bundesregierung genommen wurde“. Der dargestellte Sachverhalt belegt vielmehr, dass der VDA faktisch Teil der Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung ist und dabei größeren Einfluss

---

[3362] Siehe oben.

[3363] Ebd., Bl. 44.

[3364] Ebd., Bl. 47, E-Mail des zuständigen Referenten im BMVI an seine Kollegen in BMWi und BMUB.

[3365] Ebd., Bl. 51, E-Mail des zuständigen Referenten im BMUB an seine Kollegen in BMVI und BMWi, 20. März 2015.

[3366] Ebd.

[3367] Ebd., Bl. 89 u. 93.

[3368] Ebd., 91 f.

[3369] MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 127 (130 f.), Protokoll der 47. TCMV-Sitzung am 19. Mai 2015.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hat als das Umweltministerium. Es wurde beispielhaft gezeigt, wie der VDA zweimal innerhalb weniger Tage eine bereits abgestimmte Regierungsposition zu Gunsten der Automobilindustrie kippen, und durch eigene Vorstellungen ersetzen konnte. Diese enge Verbindung zwischen Industrie und der Bundesregierung, allen voran dem BMVI, steht einer wirksamen Emissionsgesetzgebung im Wege. Eine Entflechtung von Politik und Wirtschaft ist daher dringend geboten, wobei dem sog. „Drehtüreffekt“ (Wechsel von Regierungsmitgliedern zu Industrieverbänden und umgekehrt) ein Riegel vorgeschoben werden muss.

In Wechselwirkung mit diesen Gegebenheiten steht die schwache Position des Bundesumweltministeriums in der Ressortabstimmung. Hier gab es durchaus eine kritische Haltung gegenüber der Industrie. So äußerte ein Referent des BMUB im Sommer 2014 zu einem vom ACEA[3370] beauftragten Gutachten, er halte dies für eine schäbige Initiative der Industrie, um wieder einmal ihren Verpflichtungen zu entgehen, und sähe sich jetzt eher zu härterem Umgang mit ihr veranlasst[3371]. Doch wie die dargelegten Beispiele zeigen, hatten die Vorstellungen des BMUB gegen den Einfluss der Industrie auf BMVI und BMWi keine Chance. Dies hatte Folgen für die Gesetzgebung, die nicht im Sinne von Umwelt und Verbrauchern waren. Vor diesem Hintergrund sollte die Federführung für Emissionsfragen generell beim Bundesumweltministerium liegen.

B. Sondervotum der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

I. Einleitung

Seit Jahren war es an den Protokollen der Luftmessstationen in ganz Deutschland ablesbar: Die verschärften Stickoxidemissionsgrenzwerte für Fahrzeuge verbesserten die Luft in den Städten und Gemeinden nicht im erwarteten Maße. Naheliegend, den Ursachen auf den Grund zu gehen. Ein wesentlicher Verursacher ist schnell gefunden: Ein Gutteil innerstädtischer Stickoxidemissionen entstammt dem Ausstoß von Dieselfahrzeugen, die auf der Straße viel mehr Abgase ausstoßen als bei Labortests. Weitere Fragen drängen sich auf: Wie werden diese Fahrzeuge geprüft und „typgenehmigt“, wie werden sie als tauglich für den Straßenverkehr befunden?

Eigentlich sollen die Abgastests im Rahmen des Typgenehmigungsverfahrens für neue Fahrzeugmodelle sicherstellen, dass die EU-weit geltenden Emissionsgrenzwerte von den Fahrzeugen eingehalten werden. Allerdings gilt das nur in der Theorie: Der sog. Neue Europäische Fahrzyklus (NEFZ), mit dem die Fahrzeuge getestet werden, war gerade einmal zwei Jahre in Kraft, als sich 1998 die European Federation for Transport and Environment mit der Publikation „Cycle Beating and the EU Test Cycle for Cars“ zu Wort meldete: Der NEFZ bilde nicht die Emissionen im realen Betrieb ab, zudem gebe es zahlreiche Möglichkeiten, um die Testbedingungen zu torpedieren.[3372]

Dass die im NEFZ erzielten Emissionswerte in der Regel wenig mit dem Schadstoffausstoß der Fahrzeuge im echten Straßenverkehr gemein hatten, klang knapp zehn Jahre später auch in den Erwägungsgründen für die EU-Verordnung 715/2007 an, in der die Abgasvorschriften für neue Fahrzeugen geregelt sind. Darin regte der europäische Gesetzgeber „*weitere Anstrengungen*“ an, damit „*sich die Grenzwerte auf das tatsächliche Verhalten der Fahrzeuge bei ihrer Verwendung beziehen*“.[3373]

Bis im Herbst 2017 diese Anstrengungen fruchten, ein neuer Prüfzyklus eingeführt ist und Emissionsmessungen auch im Realbetrieb Vorschrift werden, sollten weitere zehn lange Jahre ins Land gehen. Jahre, in denen Autohersteller ihre Fahrzeugzulassung von den nationalen Typgenehmigungsbehörden nach Prüfung durch den alten NEFZ erhielten - und dies unter merkwürdigen Umständen.

Auf den Rollenprüfständen der Technischen Dienste (unter anderem TÜV, DEKRA) wurden und werden Fahrzeuge getestet, die auf der Straße niemals angetroffen werden. Da werden zum Beispiel Außenspiegel abmontiert und Teile der Basisausstattung entfernt, Türschlitze und Kühlergrill abgeklebt, die Reifen über den maximalen Luftdruck hinaus aufgepumpt, die Lichtmaschine abgeklemmt und der Abstand der Bremsklötze zu den

---

[3370] Europäischer Automobilherstellerverband

[3371] MAT A AO-1-1, Ordner B (1), Bl. 110.

[3372] *Kågeson/European Federation for Transport and Environment* (1998): „Cycle Beating and the EU Test Cycle for Cars“ (Internetnachweis: https://www.transportenvironment.org/sites/default/files/media/T&E%2098-3_0.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3373] Erwägungsgrund 12 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bremsscheiben vergrößert. Dies alles und einiges mehr verbessert die Aerodynamik und minimiert die Rollwiderstände sowie den Energiebedarf. Noch nicht einmal die tatsächlichen Serienfahrzeuge werden beim Test eingesetzt – mit dem Ergebnis, dass Emissionen und Verbrauch unter Laborbedingungen unrealistisch niedrig sind. Das ist erstaunlicherweise legal. Mit „100 tips to beat the New European Driving Cycle (NEDC)“ veröffentlichten zwei Münchner Wissenschaftler im Jahr 2014 eine Zusammenstellung der häufigsten Maßnahmen der Automobilhersteller zur Beeinflussung der NEFZ-Testergebnisse.[3374] Es war lediglich ein weiterer Hinweis auf nahezu skurrile Vorgänge bei der Typgenehmigung, auf die zuvor bereits beispielsweise auch der ADAC und die Deutsche Umwelthilfe verwiesen hatten.[3375] Und was ist von den im NEFZ auf dem Rollenprüfstand gemessenen Emissionswerten zu halten? *„Um die Grenzwertüberschreitungen beim Stickoxid in den Griff zu bekommen“,* stellte die Präsidentin des Umweltbundesamtes, *Maria Krautzberger*, in einem Interview klar, *„ist es wichtig, dass die neue Abgas-Norm Euro 6 auch im realen Verkehr zu weniger Emissionen führt. Bisher können das viele Fahrzeughersteller nur im Labor garantieren“.*[3376]

Abgesehen von der Feststellung, dass sich die Emissionsmesswerte im Labor- und Realbetrieb unterschieden, interessierten sich die Verantwortlichen weniger für die Hintergründe und Ursachen. Optimierungen, wie sie oben beschrieben wurden, haben noch die stärkste Aufmerksamkeit auf sich gezogen, während die Wirkung von „Abschalteinrichtungen“ für viele nur in der Theorie existierte – und das nur, weil diese Manipulation nicht sichtbar war wie andere Maßnahmen auf dem Rollenprüfstand: Die Steuerung des Emissionsverhaltens ist in der (Motor-)Steuerungssoftware verborgen und für Prüfer nicht erkennbar – zumindest wenn kein Wille da ist, daran etwas zu ändern.

Heute scheint man im für die Typgenehmigung verantwortlichen Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) erkannt zu haben, dass beim Prüfverfahren moderner Fahrzeuge die Unterstützung von IT-Spezialisten hilfreich sein kann. Aber dieser Erkenntnisprozess, den der amtierende KBA-Präsident und Zeuge *Ekhard Zinke* bei seiner Aussage vor dem Untersuchungsausschuss als „*persönliche Lernkurve*“[3377] bezeichnete, erfolgte erst lange nachdem der Abgasskandal durch die Aufdeckungen in den USA in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt war.

Es bleibt rätselhaft, wieso Volkswagen die Verwendung von Abschalteinrichtungen in den USA riskierte. In der Branche kannte man die strengen Bestimmungen des Clean Air Acts, eines Bundesgesetzes mit der klaren Zielsetzung, eine gute Luftqualität sicher- bzw. wiederherzustellen. Alle Automobilhersteller wussten, dass die amerikanische Umweltbehörde Environmental Protection Agency (EPA) die Umsetzung des Clean Air Acts sehr ernst nimmt und Fahrzeuge auch nach der erteilten Zulassung im Auge behält. Kurzum: Wenn man es mit der EPA zu tun hat, sitzt man anderen Gesprächspartnern gegenüber als beispielsweise beim Kraftfahrt-Bundesamt. Während in der deutschen Behörde der Begriff „Abschalteinrichtung“ vor September 2015 nur als Floskel in der EU-Verordnung abgetan wurde, hatte die EPA bereits seit vielen Jahren wegen unerlaubter Defeat Devices und Verstößen gegen die Bestimmungen des Clean Air Acts empfindliche Geldstrafen verhängt. Ob General Motors, Ford oder verschiedene Lkw-Hersteller: Viele der großen Fahrzeugbauer wurden erwischt und

---

[3374] *Stenner/Lienkamp* (2014): „100 tips to beat the New European Driving Cycle (NEDC)“ (Internetnachweis: https://www.researchgate.net/publication/260811509_100_tips_to_beat_the_New_European_Driving_Cycle_NEDC, letzter Zugriff am 27. April 2017);Anm.: Mit NEDC (New European Driving Cycle) ist der NEFZ gemeint.

[3375] *Kolke/ADAC Technik Zentrum* (2013): „Cycle beating: How are OEM’s optimising the vehicles to test cycles? Who does what in the homologation process?“ (Internetnachweis: https://www.iea.org/media/workshops/2013/gfeilabelling/09.IEAWorkshop_ADAC_greenscoring_EN.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Maier/Deutsche Umwelthilfe (2013): „Die Tricks der Autohersteller. Weshalb sich die Angaben der Hersteller zum Spritverbrauch immer stärker von den tatsächlichen Verbräuchen im realen Straßenverkehr unterscheiden“ (Internetnachweis: http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/Hintergrund_MehrverbrauchPKW.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Dings/Transport and Environment (2013): „Mind the Gap! Why official car fuel economy figures don’t match up to reality” (Internetnachweis: https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/Real%20World%20Fuel%20Consumption%20v15_final.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3376] *Becker/Vieweg* (2015): „Stickoxid-Emissionen von Neuwagen. Dieselautos – die alten und neuen Umweltsünder“ (Internetnachweis: http://www.sueddeutsche.de/auto/stickoxid-emissionen-von-neuwagen-dieselautos-die-alten-und-neuen-umweltsuender-1.2347473, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3377] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 90.

bestraft. Mitte der 1970er-Jahre hatte auch Volkswagen Ärger mit der EPA bekommen und wegen nicht genehmigter Veränderungen an Vergasern und Abgaskontrollsystemen eine Strafe kassiert.[3378]

Aber dies war offenbar in Vergessenheit geraten. Anfang Oktober 2007 wurde der Dieselmotor EA 189 vorgestellt, in dem 2015 die verbotene Betrugssoftware entdeckt wurde. VW-Mitarbeiter versicherten der EPA, dass der Motor die strengen US-Emissionsstandards erfüllen würde.[3379] Dass die amerikanischen Emissionsstandards (wie auch die EU-Emissionsgrenzwerte) durch den manipulierten Motor lediglich auf dem Rollenprüfstand und nicht im Realbetrieb eingehalten wurden und dabei eine verbotene Abschalteinrichtung zum Einsatz kam, verschwieg VW und konnte seine angeblichen „Clean Diesel"-Fahrzeuge in den USA absetzen.

Die eingebaute Abschalteinrichtung war von der EPA nicht entdeckt worden, aber nach den Untersuchungen des International Council on Clean Transportation (ICCT) zum Emissionsverhalten von Fahrzeugen im Realbetrieb im Frühjahr 2014 drängte sie gegenüber VW immer stärker auf Erklärungen zu den erheblichen Differenzen zwischen den Emissionswerten im Labor- und Realbetrieb.[3380] Anfang September 2015 gab ein VW-Mitarbeiter schließlich die Verwendung von Abschalteinrichtungen zu.[3381] Danach vergingen nur noch wenige Tage, bis die EPA mit dem Eingeständnis von VW an die Öffentlichkeit ging.

Freitagmorgen, 18. September 2015, Washington D.C., USA: Vorabinformation des Botschafters der Bundesrepublik Deutschland durch das US-Außenministerium. Assistant Secretary of State *Victoria Nuland*, im Außenministerium zuständig für europäische und eurasische Angelegenheiten, unterrichtete den Botschafter telefonisch von einer am Mittag angesetzten Pressekonferenz der EPA, bei der es um den deutschen Automobilhersteller VW gehen würde.[3382]

12.00 Uhr Eastern Standard Time, 18.00 Uhr Mitteleuropäischer Zeit. Auf der Pressekonferenz der EPA und einer gleichzeitig verschickten Presseerklärung warf die amerikanische Behörde Volkswagen die Verletzung des Clean Air Acts in den USA vor. Mit Hilfe einer in den Fahrzeugen eingebauten Software sei es Volkswagen gelungen, die geforderten Emissionsgrenzwerte lediglich unter Testbedingungen im Labor einzuhalten, während im Realbetrieb die Abgasreinigung weitgehend minimiert würde. Dies habe weitreichende Folgen: Messungen im Realbetrieb verzeichneten bis zu 40fache Überschreitungen des vorgeschriebenen Grenzwertes. Die von Volkswagen verwendete Software sei per Definition des Clean Air Acts ein *„defeat device"*, d. h. eine Abschalteinrichtung. Schätzungsweise seien knapp eine halbe Million der in den USA seit 2008 verkauften Dieselfahrzeuge betroffen.[3383]

[3378] *Klauder* (2015): „VW-Abgasskandal: Vor 41 Jahren musste VW schon mal zahlen" (Internetnachweis: http://www.auto-motor-und-sport.de/news/vw-abgasskandal-vor-41-jahren-musste-vw-schon-mal-zahlen-9988391.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3379] Anklageschrift des United States District Court, Eastern District of Michigan, Southern Division gegen James Robert Liang, Punkt 39, S. 17 (Internetnachweis: https://www.justice.gov/opa/file/890761/download, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3380] Die Zuspitzung der Situation ist in den internen Mails von VW-Mitarbeitern ablesbar:

- 28. April 2015: „We only just need a plausible explanation as to why the emissions are still high!!!" (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 51, S. 21 (Internetnachweis: https://www.justice.gov/opa/file/890761/download, letzter Zugriff am 27. April 2017));
- 12. Mai 2015, als Reaktion auf Tests des California Air Resources Board (CARB): „We need a story to the situation!" (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 52, S. 21 (Internetnachweis: https://www.justice.gov/opa/file/890761/download, letzter Zugriff am 27. April 2017));
- 29. Juni 2015: „We must be sure to prevent the authority from testing the Gen 1 (Anm.: gemeint ist der Motor EA 189)! … If the Gen 1 goes onto the roller at the CARB, then we'll have nothing more to laugh about!!!!!" (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 53, S. 21 (Internetnachweis: https://www.justice.gov/opa/file/890761/download, letzter Zugriff am 27. April 2017));
- 23. Juli 2015: „[C]ARB is still waiting for Answers … We still have no good explanations!!!!!" (Anklageschrift gegen James Robert Liang, Punkt 55, S. 22 (Internetnachweis: https://www.justice.gov/opa/file/890761/download, letzter Zugriff am 27. April 2017)).

[3381] United States District Court, Eastern District of Michigan: Statement of facts, Punkt 63, Exh. 2-24 (Internetnachweis: https://www.justice.gov/opa/press-release/file/924436/download, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3382] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 2: Mail der deutschen Botschaft in Washington unter anderem an das Bundeskanzleramt mit dem Betreff „Mögliches Verfahren gegen VW wegen Verletzung des Clean Air Acts" vom 18. September 2015.

[3383] *United States Environmental Protection Agency* (2015): „EPA, California Notify Volkswagen of Clean Air Act Violations / Carmaker allegedly used software that circumvents emissions testing for certain air pollutants" (Internetnachweis:

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zwei Stunden später, um 20:04 Uhr mitteleuropäischer Zeit, meldete das Nachrichtenportal tagesschau.de: *„US-Behörde wirft VW Betrug vor“* und um 21:45 Uhr berichtete die Nachrichtensendung *„Tagesthemen“* von Anschuldigungen gegen den Automobilhersteller. Damit wurde medienöffentlich, was seither unter anderem als *„Abgasthematik“* (Volkswagen und Bundesverkehrsministerium), *„Vorkommnisse“* (Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel*) oder *„gravierende Fehlentwicklungen“* (Niedersachsens Ministerpräsident *Stephan Weil*), im allgemeinen Sprachgebrauch jedoch als Abgasaffäre, Abgasskandal oder Dieselgate bezeichnet wird.

Der Vorstandsvorsitzende der Volkswagen AG, *Prof. Dr. Martin Winterkorn*, versprach nach Bekanntwerden der Affäre umgehend eine umfassende Aufklärung des Sachverhalts – und nahm nur vier Tage später seinen Hut. Da war bereits die von Verkehrsminister *Alexander Dobrindt* hastig zusammengetrommelte Untersuchungskommission als erste Amtshandlung nach Wolfsburg zu Gesprächen in die Volkswagen-Zentrale gereist. Bei all der Eile unterließ man es, einen klaren Untersuchungsauftrag zu formulieren. Unklar blieb somit, womit sich diese Untersuchungskommission in den nächsten Monaten beschäftigen sollte.

Die Hektik kam nicht von ungefähr. Das Verkehrsministerium stand unter erheblichem Druck. Bereits waren Vermutungen laut geworden, der in den USA aufgedeckte Skandal könnte sich auch auf deutschen Straßen abspielen – und es handelte sich offenbar nicht allein um eine Causa VW. Weitere Automobilhersteller hatten ebenfalls Steuerungsmechanismen für die Abgasemissionen in ihren Modellen eingebaut. Ebenfalls im Fokus der Öffentlichkeit: Tätigkeit und Aufgabenwahrnehmung einer dem Verkehrsministerium untergeordneten Behörde, dem für die Typgenehmigung zuständigen Kraftfahrt-Bundesamt. Eine kritische Überprüfung der KBA-Tätigkeit durch die Untersuchungskommission war indes nicht zu befürchten. Ihre Mitglieder setzten sich fast ausschließlich aus Mitarbeitern des Verkehrsministeriums und des Kraftfahrt-Bundesamtes zusammen…

II. Abschalteinrichtungen und Abgasmanipulationen durch Volkswagen und weitere Automobilhersteller

1. Was sind Abschalteinrichtungen?

Abschalteinrichtungen sind Teile eines Fahrzeugs, die die Abgasreinigung herunterregeln, sodass sich die Abgaswerte verschlechtern. Die Gründe liegen oft in den höheren Kosten für eine funktionierende Abgasreinigung. Die Situationen, in denen diese Drosselung aus Herstellersicht opportun ist, können Fahrzeuge leicht ermitteln, da sie mit ihren Sensoren zahlreiche Parameter und Zustände des Fahrzeugs messen und auswerten können. Darunter sind auch solche Parameter, mit denen sich feststellen lässt, ob das Fahrzeug im Abgaslabor getestet wird. Abschalteinrichtungen können deshalb auch gezielt genutzt werden, um die Abgastests zu umgehen, indem sie die Abgasreinigung lediglich in Testsituation vollständig einschalten und abseits der Tests herunterregeln.

Der Einsatz von Abschalteinrichtungen wird durch die EU-Verordnung 715/2007 aus dem Jahr 2007 geregelt. Darin wurde eine Liste beispielhafter Parameter formuliert, die das Auto erkennen und nutzen könnte, um die Abgasreinigung zu drosseln. Die Verordnung nennt „*die Temperatur, die Fahrzeuggeschwindigkeit, die Motordrehzahl (UpM), den eingelegten Getriebegang, den Unterdruck im Einlasskrümmer oder sonstige Parameter“*.[3384] Diese Präzision bei der Beschreibung möglicher Parameter für den Einsatz von Abschalteinrichtungen bereits vor zehn Jahren verdeutlicht genauso wie die bereits damals bekannten Abschalteinrichtungen (siehe Fragen 12 und 13), dass Abschalteinrichtungen nicht lediglich als theoretische oder abstrakte Möglichkeit in der Gesetzgebung genannt wurden, sondern ein reale Praxis darstellten. Auch die Tatsache, dass es sich bei der beispielhaften Liste in keiner der drei Arbeitssprachen der EU um eine alphabetische Auflistung handelt, sondern vielmehr auf eine Gewichtung hindeutet, unterstreicht, dass bereits im Jahr 2007 genaue Vorstellungen davon bestanden, wie Abschalteinrichtungen funktionieren und dass sie eingesetzt werden könnten.

---

https://www.epa.gov/newsreleases/epa-california-notify-volkswagen-clean-air-act-violations-carmaker-allegedly-used, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3384] Art. 3 Abs. 10 VO (EG) Nr. 715/2007.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Wie hat Volkswagen seine Fahrzeuge manipuliert?

Volkswagen hat in verschiedenen Fahrzeugmodellen illegale Abschalteinrichtungen eingesetzt. Diese Vorrichtung, die teils auch als „Akustikfunktion“ bezeichnet wird, konnte den standardisierten Abgastest auf dem Rollenprüfstand erkennen, der in der EU nach dem „Neuen Europäischen Fahrzyklus“ (NEFZ) durchgeführt wird. Die Fahrzeuge mit dieser Abschalteinrichtung setzen die Abgasreinigung dann lediglich so lange ein, wie sich das Fahrzeug im Testmodus befindet.

Der Abgastest nach dem NEFZ verläuft immer gleich. Er hat eine feste Dauer von 1180 Sekunden und umfasst eine Länge von ca. 11 km mit fest vorgeschriebenen Beschleunigungs- und Bremsabschnitten. Deshalb ist der Weg-Zeit-Verlauf der auf dem Rollenprüfstand gefahrenen Strecke des NEFZ bekannt und wurde in den betroffenen VW-Fahrzeugmotoren hinterlegt. Die Fahrzeuge von Volkswagen haben schließlich diesen bekannten Testzyklus stets mit den tatsächlich gefahrenen Strecken verglichen. Wenn das Fahrzeug erkannt hat, dass der gefahrene Weg dem hinterlegten Testzyklus entspricht, lief die Abgasreinigung vollumfänglich – aber nur exakt so lange. Sobald das Fahrzeug festgestellt hat, dass es nicht den Testzyklus fuhr, wechselte es in den schmutzigen Modus, in dem die Abgasreinigung gedrosselt wurde.

3. Was ist mit den anderen Herstellern?

Auch andere Autohersteller nutzen Abschalteinrichtungen. Das gibt selbst die von Verkehrsminister *Alexander Dobrindt* eingesetzte Untersuchungskommission „Volkswagen“ (siehe Kapitel VI) zu. Dort heißt es: *„Alle Hersteller nutzen aber Abschalteinrichtungen gemäß der Definition in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007“*.[3385]

Im Untersuchungsausschuss war *Dr. Peter Mock* als Sachverständiger zu Gast, der für das ICCT tätig ist – also jener Einrichtung, die den Skandal bei Volkswagen durch eigene Messungen ins Rollen brachte. *Dr. Mock* hat in seiner Stellungnahme dargestellt, wie unterschiedlich die Typen von Abschalteinrichtungen sein können, die sich derzeit in Fahrzeugen wiederfinden.[3386]

Neben der bereits dargestellten Abschalteinrichtung bei Volkswagen-Fahrzeugen, die den Prüfzyklus des Abgastests erkennen, gibt es bei Fahrzeugen anderer Hersteller zum Beispiel auch solche Abschalteinrichtungen, die die Abgasreinigung nach einer bestimmten Zeit herunterfahren – beispielsweise nach 22 Minuten. Das ist zwei Minuten länger als der NEFZ-Test dauert.

Zudem werden Abschalteinrichtungen eingesetzt, die die Abgasreinigung bei bestimmten Außentemperaturen herunterregeln. Bei manchen Fahrzeugen passiert das schon bei Temperaturen unter 20 °C – also knapp unterhalb einer Temperatur, die beim Abgastest im Labor vorherrschen muss, denn dort muss die Temperatur zwischen 20 °C und 30 °C liegen. Vor dem Hintergrund, dass die Mitteltemperatur in Deutschland im Jahr 2015 bei lediglich 9,9 °C lag, bedeutet das, dass diese Fahrzeuge die meiste Zeit mit einer gedrosselten Abgasreinigung über die Straßen rollen.[3387] Auch bei zu hohen Temperaturen wird die Abgasreinigung oft deaktiviert. Der kleine Temperaturbereich, in dem die Abgasreinigung dann tatsächlich funktioniert, wird auch „*Thermofenster*“[3388] genannt.

Andere Abschalteinrichtungen kombinieren gar eine Reihe von Parametern, also beispielsweise Außentemperatur, Geschwindigkeit, Höhe über dem Meeresspiegel und Motordrehzahl, um zu entscheiden, ob die Abgasreinigung gedrosselt wird oder nicht. Der Zeuge *Jürgen Resch* von der Deutschen Umwelthilfe berichtete beispielsweise von einem Fahrzeug, bei dem die Abgasreinigung bei ungefähr 850 Höhenmetern gedrosselt werde.

[3385] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 119.

[3386] A-Drs. 18(31)46, S. 2 f.

[3387] *Umweltbundesamt* (2016): „Trends der Lufttemperatur“ (Internetnachweis: http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/trends-der-lufttemperatur, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3388] *Bay* (2016): „Der Schmutz hinter dem Thermofenster“ (Internetnachweis: http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/diesel-betrug-der-schmutz-hinter-dem-thermofenster/13473954.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Das höchstgelegene Abgasprüflabor befinde sich jedoch ca. 750 m über dem Meeresspiegel. Das heißt, kein Prüflabor in Europa hätte diese Abschalteinrichtung erkennen können.[3389]

4. Wann sind Abschalteinrichtungen legal, wann illegal?

In der EU-Verordnung 715/2007 heißt es unmissverständlich: *„Die Verwendung von Abschalteinrichtungen, die die Wirkung von Emissionskontrollsystemen verringern, ist unzulässig."*[3390] Viele Hersteller verweisen jedoch auf eine vermeintliche Ausnahmeregelung. So sollen Abschalteinrichtungen dann legal sein, wenn *„die Einrichtung notwendig ist, um den Motor vor Beschädigung oder Unfall zu schützen und um den sicheren Betrieb des Fahrzeugs zu gewährleisten"*.[3391] Die Hersteller haben diese Ausnahme jedoch bewusst als Freibrief interpretiert, um in allen erdenklichen Situationen Abschalteinrichtungen einzusetzen, solange sie sich auf das vermeintliche Argument berufen, dass die Abschalteinrichtungen dem Motorschutz dienen würden. Auch die Bundesregierung schützt die Autohersteller, indem sie argumentiert, dass die EU-Verordnung zu viel Spielraum für die Autohersteller lasse, obwohl sie an ihrer Formulierung selbst beteiligt war und diese vor dem Abgasskandal nicht kritisiert hatte.[3392]

Rechtsgutachten weisen jedoch auf eine eindeutige Rechtslage hin. Der Sachverständige *Prof. Dr. Martin Führ* unterstreicht: *„Wie alle Ausnahmeregelungen sind diese eng auszulegen"*.[3393] Auch ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages führt aus, dass den erlaubten Ausnahmen enge Grenzen gesetzt sind. Eine Ausnahme, die in der Praxis zur Regel wird, widerspreche dem ganzen Sinn der Verordnung, die schädlichen Abgase zu reduzieren. Auch die Gutachter der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages sehen

> *„eine Hauptzielrichtung der gesamten Verordnung darin, die Emissionen von Kraftfahrzeugen mit dem Ziel zu senken, Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen bzw. -schäden zu verringern oder zu verhindern. Aufgrund dessen konnte oben festgestellt werden, dass dieser Zielsetzung gerade ein striktes, weitreichendes Verbot von Abschalteinrichtungen entspricht, das ausschließlich durch explizit und abschließend genannte Tatbestände punktuell durchbrochen wird."*[3394]

Schon wegen des Ziels der Verordnung, Emissionen und entsprechende Gefährdungen somit zu verringern, kann es sich bei den Ausnahmen also nicht um den Regelfall handeln, sondern nur um klar begrenzte Sondersituationen. Weiter führen die Gutachter aus:

> *„Die auf den Schutz des Motors abzielende Privilegierung […] dürfte deshalb grundsätzlich keine taugliche Rechtsgrundlage dafür sein, eine Abschalteinrichtung regelmäßig auch bei solchen Betriebsbedingungen, die bei normalem, bestimmungsgemäßem Gebrauch eines Personenkraftwagens typischerweise eintreten, legal greifen zu lassen."*[3395]

In anderen Worten: Abschalteinrichtungen sind unzulässig, wenn sie auch in normalen, alltäglichen Situationen genutzt werden. Auch die EU-Kommission stellt einer diplomatischen Notiz der Bundesregierung zufolge fest, dass der Motorschutz als pauschaler Grund nicht zulässig sei, da die Verordnung streng auszulegen sei:

> *„KOM stellt noch einmal fest, dass die Definition in der VO eindeutig ist. Die Dauerhaltbarkeit eines Motors hat nichts mit Motorschutz zu tun. Auch schlechtes Design ist kein Grund dafür.*

[3389] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 80.

[3390] Art. 5 Abs. 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 715/2007.

[3391] Art. 5 Abs. 2 Satz 2 lit. a VO (EG) Nr. 715/2007.

[3392] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 74.

[3393] MAT A SV-4, Führ – 2. Fassung, S. 2.

[3394] *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (2016): Abschalteinrichtungen in Personenkraftwagen. Zur Reichweite des Verbots nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, S. 14.

[3395] *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (2016): Abschalteinrichtungen in Personenkraftwagen. Zur Reichweite des Verbots nach der Verordnung (EG) Nr. 715/2007, S. 18.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Hersteller muss alle Ausnahmen klar erläutern können. Die Auslegung muss streng sein.“[3396]

Die Argumentation, dass Abschalteinrichtungen für den Motorschutz nötig seien, wird zudem durch den Vergleich mit den USA entkräftet, wie der Sachverständige *Dr. Peter Mock* unterstreicht. In seiner Stellungnahme schreibt er, dass die in den USA verwendete Formulierung für die Ausnahmen nahezu identisch mit der europäischen Regulierung ist. Doch anders als in der Europäischen Union wird die Ausnahmeregelung zum Motorschutz in den USA kaum in Anspruch genommen. Das liegt auch daran, dass Hersteller dort bei der Genehmigung angeben müssen, wenn die Fahrzeuge die Abgasreinigung in bestimmten Situationen reduzieren, anstatt sich – wie durch die EU-Verordnung möglich – selbst eine Ausnahme zu definieren. Und da es bereits Fahrzeuge gibt, die auch bei Tests im realen Verkehr die Grenzwerte einhalten können, ist die Chance, eine Ausnahmegenehmigung für die Abschalteinrichtung zu erhalten, umso geringer.[3397]

Zusammenfassend wird klar: Nicht nur Volkswagen setzt unzulässige Abschalteinrichtungen ein. Auch andere Hersteller widersetzen sich der EU-Verordnung, wenn sie die Abgasreinigung in gewöhnlichen und alltäglichen Situationen herunterfahren und sich dabei pauschal auf den Motorschutz berufen.

III. Auswirkungen von Dieselabgasen auf Gesundheit und Luftqualität und ihre Reduktion durch gesetzliche Regelungen

1. Wie umweltverträglich sind Otto- und Dieselmotoren?

Nach Einschätzung des Umweltbundesamtes liegen benzinbetriebene Pkw bei der Umweltverträglichkeit eindeutig vor Diesel-Pkw – selbst bei den strengsten Euro-6-Abgasnormen. Zwar sind Diesel-Pkw in der Lage, mit Partikelfiltern den Ausstoß von gefährlichen Rußpartikeln zu minimieren, emittieren jedoch technologiebedingt ungleich mehr gesundheitsgefährdende Stickoxide als Benziner.[3398] Ähnlich äußerte sich der Zeuge *Jürgen Resch*. Das Verhältnis der Stickoxidemissionen zwischen Benzin-Pkw und Diesel-Pkw betrage nach letzten Untersuchungen der Deutschen Umwelthilfe eins zu dreißig: *„Das heißt, ein Dieselfahrzeug ist im Durchschnitt 30-mal schmutziger, weil die Benziner die Grenzwerte von 60 [mg/km] weit unterschreiten im realen Fahrbetrieb“*.[3399]

Von diesem technologischen Nachteil der Dieseltechnologie wollten einige Zeugen ablenken. Statt die Schadstoffemissionen stellten sie die Einhaltung der Klimaziele in den Vordergrund. Die Minimierung der CO_2-Emissionen sei nur mit Diesel-Pkw zu erreichen, argumentierte beispielsweise der Zeuge *Matthias Wissmann*, Präsident des Verbands der Automobilindustrie (VDA):

„Für uns ist dieses Thema „Wie erreichen wir die CO_2-Ziele 2020?“ in den ganzen letzten Jahren das absolut überragende Klimaschutz- und Umweltthema gewesen […] Wenn insbesondere bei den Volumenmodellen und bei den kleineren Modellen der Diesel so teuer wird, dass der Verbraucher nicht mehr bereit ist, ihn sich zu leisten, dann wird die Benzinerpopulation massiv ansteigen, und dann werden die CO_2-Ziele schwerer erreichbar. Und im Grunde genommen ging es immer um dieses größere Thema.“[3400]

Die Bundeskanzlerin betonte in diesem Zusammenhang, *„dass bezüglich der CO_2-Einsparungen das Dieselauto ein sehr sinnvolles und wichtiges Auto“* sei.[3401]

[3396] MAT A KBA-2-1, Ordner A131; 14, Bl. 4.

[3397] A-Drs. 18(31)46, S. 3 f.

[3398] *Umweltbundesamt* (2016): „Autokauf: Sind Diesel- oder Benzinmotoren umweltfreundlicher?“ (Internetnachweis: http://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/autokauf-sind-diesel-benzinmotoren, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3399] *Resch*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 78.

[3400] *Wissmann*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 157.

[3401] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 45.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weitgehend unbeachtet blieb bei den rasant ansteigenden Verkaufszahlen des vermeintlich umweltverträglichen Diesel-Pkw, dass mit den niedrigen CO_2-Werten eine zunehmende Belastung durch Dieselabgase einherging.[3402] Dies ist umso dramatischer, da der oftmals postulierte Vorteil der Dieseltechnologie bei der CO_2-Bilanz bei genauerer Betrachtung nicht sichtbar wird: Einer Studie[3403] zufolge sind durchschnittliche Benzin-Neuwagen im Schnitt bereits heute klimafreundlicher als Dieselneuwagen. Der Grund: Leistungsstärke und Fahrzeuggewicht von Dieselneuwagen sind in den letzten Jahren überdurchschnittlich stark gestiegen, was den Vorteil effizienterer Motoren aufzehrt. Weitere Potenziale sind bei Dieselmotoren ohnehin nicht mehr zu erwarten, wohingegen die Effizienz benzinbetriebener Pkw noch erheblich gesteigert werden kann.

Beim Dieselmotor besteht deshalb folgender Zielkonflikt: Optimierungen, z. B. beim Stickoxidausstoß, verschlechtern die Werte für CO_2 oder Partikelemissionen: *„Viele Dinge stehen immer in einem Interessenkonflikt: Oft ist CO_2 versus Schadstoffe. Oder auch innerhalb der Schadstoffe gibt es Brennverfahrensparameter, die abgewägt werden müssen zwischen den Schadstoffkomponenten selbst, also Ruß oder Partikel bzw. Kohlenwasserstoffe oder Stickoxide“*[3404], erläuterte der Zeuge *Axel Eiser* das Problem. *„Die Kunst ist“*, befand der ADAC, *„die Verbrennung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln (verbaute Einspritztechnik) so zu modifizieren, dass in diesem Dreiklang der NOx-Ausstoß sinkt, ohne dass Verbrauch oder Partikelemissionen ansteigen“*.[3405]

2. Wie sieht es mit der Luftqualität in den Städten aus?

Viele Städte und Gemeinden klagen über schlechte Luft. Insbesondere die hohe Luftbelastung durch Stickstoffdioxid als Endprodukt von Stickoxiden ist aus gesundheitlichen Gründen besorgniserregend. Die erlaubte Höchstbelastung durch Stickstoffdioxid ist durch das EU-Recht vorgeschrieben. So darf ein Jahresmittelwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter ($\mu g/m^3$) nicht überschritten werden. Auch darf der 1-Stunden-Grenzwert von 200 $\mu g/m^3$ nicht mehr als 18 Mal im Jahr übertroffen werden.[3406]

Doch Zahlen des Umweltbundesamtes zeigen, dass im Jahr 2016 an gut 57 Prozent der verkehrsnahen Messstationen in Deutschland der europäische Grenzwert für den Jahresmittelwert überschritten wurde. Nicht nur Großstädte wie Berlin, Hamburg, München, Köln oder Stuttgart gehören zu den Orten, an denen die Grenzwerte derzeit überschritten werden, sondern auch kleinere Städte wie Oldenburg, Leonberg oder Limburg an der Lahn.[3407] Nach Zahlen des Umweltbundesamtes ist der Anteil der Messstationen, an denen der Jahresgrenzwert übertroffen wird, in Deutschland weit höher als in anderen Industrieländern wie Großbritannien, Frankreich oder Italien.[3408]

In Ballungsräumen ist der Straßenverkehr die größte Quelle für Stickoxidemissionen. Darunter sind Diesel-Pkw für zwei Drittel dieser gesundheitsschädlichen Emissionen verantwortlich, während andere Pkw nur zu vier

---

[3402] In seinem am 4. März 2015 bei der Bundesanstalt für das Straßenwesen gehaltenem Vortrag zum Thema: „Luftqualität in größerem Rahmen. Dieselauto-Boom vs. Luftqualität und Strahlungsbilanz der Atmosphäre“ bilanzierte *Prof. Dr. Eckard Helmers* die Folgen des europäischen Diesel-Pkw-Booms unter anderem mit „* Erhebliche Abweichungen zwischen modellierter Luftqualität und tatsächlichen Emissionen, * Die staatliche Förderung der Diesel-Pkw in Europa seit ca. 20 Jahren hat die Atmosphäre wahrscheinlich nicht abgekühlt, sondern zusätzlich erwärmt, * Millionen Europäer wurden dafür erhöhten Feinstaub- und NOx-Gehalten ausgesetzt, * (Vermeintlicher) Zielkonflikt in der Umweltpolitik: Luftqualität ←→ Kampf gegen Treibhauseffekt, jedoch Nachteile auf beiden Seiten durch Diesel-Boom“ (Internetnachweis: http://www.bast.de/DE/Verkehrstechnik/Publikationen/Veranstaltungen/V3-Luftqualitaet-2015/luftqualit%C3%A4t-vortrag-helmers.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3403] *FÖS/IKEM* (2015): „Umweltwirkungen von Diesel im Vergleich zu anderen Kraftstoffen. Bewertung der externen Kosten der Dieseltechnologie im Vergleich zu anderen Kraftstoffen und Antrieben“, S. 4 (Internetnachweis: http://www.foes.de/pdf/2016-05-FOES-IKEM-Studie-Umweltwirkungen-Diesel.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3404] *Eiser,* Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 53.

[3405] *ADAC* (2016): „Sauberes Update, ganz ohne Nachteile?“ (Internetnachweis: https://www.adac.de/infotestrat/tests/eco-test/diesel_messung/default.aspx, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3406] *Umweltbundesamt* (2016): „Stickstoffoxide“ (Internetnachweis: https://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/stickstoffoxide, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3407] *Umweltbundesamt* (2016): „Stickstoffdioxid“ (NO_2) im Jahr 2016“ (Internetnachweis: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2_2016_0.xlsx, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3408] *Wichmann-Fiebig* (2017): „Gefahr durch Stickoxide – Verursacher, Grenzwerte und Folgen“, Folie 5 (Internetnachweis: http://www.stephankuehn.com/fileadmin/user_upload/20170213_01_Wichmann-Fiebig.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Prozent zur Luftbelastung durch den Straßenverkehr beitragen.[3409] Der Sachverständige *Dr. Denis Pöhler* resümierte zur Luftbelastung durch Stickstoffdioxid: *„Es ist zurzeit Luftschadstoff Nummer eins in Deutschland“*[3410]

Nicht nur der technologische Nachteil des Diesels ist Grund für diesen hohen Beitrag. Auch die Abgastricks der Autoindustrie und die folglich höheren Realemissionen haben einen großen Anteil an der ohnehin starken Luftbelastung aufgrund von Dieselfahrzeugen. Selbst die Bundesregierung räumt inzwischen ein, dass erhöhte Abgaswerte im Realbetrieb von Diesel-Pkw maßgeblich für die hohe Stickoxidbelastung sind. Gleichzeitig hat sie durch das organisierte Staatsversagen im Abgasskandal genau diese Problemlage jahrelang geduldet. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion heißt es:

> *„Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass Diesel-Pkw im realen Betrieb zu hohe Stickstoffoxidemissionen aufweisen. Dies wird von der Bundesregierung als wesentlicher Grund für einen Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht in Bezug auf die Einhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte für Stickstoffdioxid gesehen.“*[3411]

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen beklagte Anfang 2015 in einem Sondergutachten, *„dass die Stickstoffdioxidgrenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit […] bis heute in Deutschland nicht eingehalten werden“*. Zudem muss der derzeit geltende Jahresmittelwert von 40 µg/m³ NO_2 *„nur als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer Luftqualität in Europa verstanden werden, bei der keine anthropogen verursachten Schäden an Mensch und Umwelt auftreten“*. Eine Weiterentwicklung der geltenden Normen hielt der Sachverständigenrat für *„dringend erforderlich“*.[3412]

3. Wie gesundheitsschädigend sind Luftschadstoffe?

Allein in Deutschland sterben jedes Jahr mehr als 10.000 Menschen vorzeitig aufgrund der Luftbelastung durch Stickstoffdioxid, wie Zahlen der Europäischen Umweltagentur belegen. Zählt man Feinstaub und Ozon hinzu, summieren sich die vorzeitigen Todesfälle auf mehr als 70.000.[3413] Hinsichtlich der Verkehrsemissionen wird laut einer 2015 veröffentlichten Studie der Max-Planck-Gesellschaft deutlich: Jährlich sterben in Deutschland doppelt so viele Menschen an den Folgen der Verkehrsemissionen wie an Verkehrsunfällen.[3414]

Die Sachverständige *Prof. Dr. Annette Peters* vom Helmholtz-Zentrum München hat im Untersuchungsausschuss verdeutlicht, wie insbesondere Stickstoffdioxid die menschliche Gesundheit beeinträchtigt:

> *„Ich wollte Ihnen noch mal nahebringen, wie das NO_2 wirkt. Das wirkt tief. Sozusagen ein Teil wird in den oberen Atemwegen abgelagert, und dann kann es bis in die Lungenbläschen gelangen. Dort kann es Sauerstoffradikale freisetzen. Man schreibt dem NO_2 eine Reaktion zu, die mit einer allergischen Verstärkung konsistent wäre. Darüber hinaus findet man inzwischen auch Effekte, die eben über die Lunge hinausgehen und kann eben auch in kontrollierten Studien zum Beispiel Effekte auf das Herz nachweisen.“*[3415]

Die Folgen sind fatal. Betroffen sind insbesondere Personen mit Vorerkrankungen (z. B. Asthmatiker) und Kinder, die verstärkt Asthma- und Bronchitis-Symptome zeigen. Zudem sind vermehrt Todesfälle aufgrund von

---

[3409] *Umweltbundesamt* (2017): „Luftqualität 2016: Stickstoffdioxid weiter Schadstoff Nummer 1“ (Internetnachweis: https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/luftqualitaet-2016-stickstoffdioxid-weiter, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3410] *Dr. Pöhler*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 60.

[3411] Antwort auf Frage 1 auf BT-Drs. 18/10191.

[3412] *Sachverständigenrat für Umweltfragen* (2015): „Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem“, S. 387f. (Internetnachweis: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2015_01_SG_Stickstoff_HD.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3413] *Europäische Umweltagentur* (2016): „Vorzeitige Todesfälle durch Luftverschmutzung“ (Internetnachweis: http://www.eea.europa.eu/de/pressroom/newsreleases/zahlreiche-europaeer-sind-immer-noch/vorzeitige-todesfaelle-durch-luftverschmutzung, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3414] *Max-Planck-Gesellschaft* (2015): „Mehr Tote durch Luftverschmutzung“ (Internetnachweis: https://www.mpg.de/9404032/sterberate-luftverschmutzung-todesfaelle, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3415] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 58.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Atemwegserkrankungen feststellbar.[3416] Doch nicht nur solche Erkrankungen werden Dieselabgasen zugeschrieben. Einen deutlichen Zusammenhang zwischen den Emissionen und Lungenkrebs sowie weitere Hinweise auf vermehrtes Auftreten von Blasenkrebs veröffentlichte 2012 die „International Agency for Research on Cancer“ der Weltgesundheitsorganisation.[3417]

4. Was sind Abgasnormen?

Mit den europäischen Abgasnormen werden Grenzwerte für den erlaubten Ausstoß von Luftschadstoffen durch Fahrzeuge festgelegt. EU-weit gelten Grenzwerte für Kohlenstoffmonoxid (CO), Stickstoffoxide (NO_x), Kohlenwasserstoffe, Partikelmasse (PM) und Partikelanzahl (PN).

Mit der Euro-1-Norm wurden im Jahr 1992 erstmals Abgasgrenzwerte eingeführt, seit der Euro-3-Norm auch erstmals ein eigener Wert für Stickoxide.[3418] Seither werden diese Grenzwerte stufenweise mit der Zielsetzung verschärft, die mit den Emissionen verbundenen Belastungen für Gesundheit und Umwelt zu minimieren. Derzeit dürfen nur Autos neu zugelassen werden, die die Euro-6-Norm erfüllen. Das heißt: Pro Kilometer dürfen Diesel-Pkw nur 80 Milligramm Stickoxid ausstoßen.

In den Abgasnormen wird das Treibhausgas CO_2 nicht erfasst. Stattdessen gilt derzeit ein europäischer Grenzwert von 130 Gramm CO_2 pro Kilometer. Ab 2021 gilt ein Ziel von 95 Gramm. Allerdings gilt der Grenzwert nicht für einzelne Fahrzeuge oder Fahrzeugtypen, sondern für alle seit 2015 innerhalb der EU registrierten Pkw, die im Schnitt diesen Grenzwert nicht überschreiten dürfen. Das Gesamtziel wurde in herstellerspezifische Grenzwerte heruntergebrochen. Dies führt dazu, dass Hersteller mit leistungsstärkeren und schwereren Fahrzeugen wesentlich schwächere Grenzwerte einhalten müssen. Den Automobilherstellern ist zudem freigestellt, sich mit Konkurrenten in Flotten zusammenzuschließen („Pools acting jointly“), um den CO_2-Grenzwert einzuhalten. Insbesondere durften in der Vergangenheit auch Boni („Super Credits“) in Anspruch genommen werden. Damit durften Fahrzeuge mit niedrigen CO_2-Werten unter 50 Gramm pro Kilometer (z. B. Elektro- und Hybridfahrzeuge) mehrfach angerechnet werden, sodass hohe flottenspezifische CO_2-Werte mit Elektrofahrzeugen schöngerechnet werden konnten. Diese Boni dürfen nach einer „Boni-Pause“ von 2016 bis 2019 auch von 2020 bis 2022 wieder genutzt werden.[3419]

5. Können Automobilhersteller die geltenden Abgasnormen für Stickoxide einhalten?

Ja, Dieselfahrzeuge können die Grenzwerte grundsätzlich einhalten – nicht nur im Testlabor, sondern auch im Straßenverkehr. Das belegen unterschiedliche Messungen. Als die Deutsche Umwelthilfe (DUH) im September 2016 ihre Abgasuntersuchungen an 36 Diesel- und drei Benzinfahrzeugen zu realen Stickoxid- und CO_2-Werten vorstellte, wurde zwar das bis zu neunfache Überschreiten von Grenzwerten von einzelnen Diesel-Pkw kritisiert, aber auch die Machbarkeit einer wirksamen Abgasreinigung hervorgehoben. Immerhin drei der getesteten Fahrzeuge, darunter zwei Diesel-Pkw, hatten die Grenzwerte der Abgasnorm Euro 6 eingehalten.[3420]

Die anschließend im Winter 2016/2017 von der DUH durchgeführten Messungen an 16 Diesel-Pkw stellten vereinzelt bis zu 17,2fache Überschreitungen der Stickoxidgrenzwerte fest und zeigten bei vier Fahrzeugen, dass nicht einmal die 1992 festgelegte Euro-1-Abgasnorm eingehalten wurde. Doch auch hier gibt es positive

---

[3416] *Prof. Dr. Peters*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 59 f.

[3417] *International Agency for Research on Cancer/Weltgesundheitsorganisation (2012):* „IARC: Diesel Engine Exhaust Carcinogenic“ (Internetnachweis: https://www.iarc.fr/en/media-centre/pr/2012/pdfs/pr213_E.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3418] *Umweltbundesamt* (2016): „Pkw und leichte Nutzfahrzeuge“ (Internetnachweis: https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsstandards/pkw-leichte-nutzfahrzeuge, letzter Zugriff am 3. Mai 2017).

[3419] *Europäische Kommission* (o.J.): „Reducing CO2 emissions from passenger cars“ (Internetnachweis: https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars_en, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3420] *Deutsche Umwelthilfe* (2016): „Deutsche Umwelthilfe stellt bei Abgasuntersuchung von Diesel-Pkw auf der Straße bis zu über 9-fache Überschreitungen der Grenzwerte fest“ (Internetnachweis: http://www.duh.de/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-stellt-bei-abgasuntersuchungen-von-diesel-pkw-auf-der-strasse-bis-zu-ueber-9-fa/, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ausnahmen, denn zwei Dieselfahrzeuge blieben auch bei dieser Messung im Rahmen der geltenden Euro-6-Norm.[3421]

Die vom ICCT im Jahr 2014 vorgenommene Untersuchung der realen Emissionen von Euro-6-Diesel-Pkw kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Zwar würden die realen Stickoxidemissionen moderner Diesel-Pkw die Abgasnorm durchschnittlich siebenfach überschreiten, andererseits seien große Unterschiede im Emissionsverhalten festgestellt worden – ein Hinweis, dass Technologien für saubere Diesel-Pkw vorhanden sind. Allerdings würden diese nicht von allen Fahrzeugherstellern eingesetzt.[3422]

Auch die Untersuchungskommission „Volkswagen“ des Verkehrsministers stellte bei einigen Fahrzeugen fest, dass sie bei Abgasmessungen auf der Straße und nicht nur unter künstlichen Laborbedingungen die Grenzwerte einhalten können.[3423] Damit existieren letztlich auch staatlicherseits Belege dafür, dass die Klagen der Hersteller über zu strenge Grenzwerte jeder Grundlage entbehren.

Dennoch halten weiterhin viele Fahrzeuge die Grenzwerte nur unter Prüfbedingungen ein und nicht im Realverkehr. Dass effektive Möglichkeiten der Abgasreinigung nicht in allen Fahrzeugen eingesetzt werden, ist nach Ansicht verschiedener Sachverständiger und Zeugen des Untersuchungsausschusses im Wesentlichen eine Frage der Kosten und liegt nicht an der mangelnden Verfügbarkeit leistungsfähiger Technologien. Der Sachverständige *Dr. h. c. Andreas Mayer* führt beispielsweise aus:

> *„Abgastechnik kostet Geld. Abgastechnik erzeugt Kosten bei der Entwicklung. Sie erzeugt Kosten im Produkt, und sie löst Kosten aus im Betrieb. Die Entscheide bei den Automobilherstellern werden ja nicht nach irgendeiner Emissionsethik gefällt, sondern nach betriebswirtschaftlichen Überlegungen. Das heißt, diese Kosten, die entstehen, müssen reduziert werden, sei es, wie es wolle. Sie werden reduziert nach legalen Prinzipien oder auch nach nicht legalen Prinzipien.“*[3424]

Der Zeuge *Prof. Dr. Georg Wachtmeister* unterstrich jedoch, dass bestimmte Lösungen sehr kostengünstig verfügbar seien. Der Einbau eines Sperrkats sei zum Beispiel günstig möglich: Die „*Kosten sind 30, 50 Euro*“.[3425]

IV. Kenntnisse der Bundesregierung von Abgasmanipulationen vor Bekanntwerden des Abgasskandals

1. Wie wurde die Tatsache bewertet, dass die Emissionen im Straßenbetrieb von Fahrzeugen die Laborwerte so drastisch überschreiten?

Auch wenn die jeweils amtierenden Verkehrsminister in ihren Aussagen zum Thema „Labor- und Realbetriebswerte“ nichts Substanzielles beitragen konnten – *Wolfgang Tiefensee* (SPD) (2005-2009, *„Ich habe in meiner Erinnerung nichts von Differenzen zwischen Test- und Realbetrieb gehört“.)*[3426] und *Dr. Peter Ramsauer* (CSU) (2009-2013, *„[…] dass zwischen dem, was an Prospektangaben von den Herstellern angegeben wird einerseits, und den Realbetriebsemissionen – dass es hier Abweichungen gibt, das war im Grunde genommen – Das weiß man“.)*[3427] – wurde in den vergangenen Jahren auf sehr unterschiedliche Weise deutlich, dass die im Abgaslabor getesteten Werte kaum etwas mit den Emissionen gemein haben, die die Fahrzeuge im echten Straßenbetrieb ausstoßen. Zum Beispiel hatte das Joint Research Center (JRC) der EU bereits jahrelang Emissionstests mit

---

[3421] *Deutsche Umwelthilfe* (2017): „Deutsche Umwelthilfe stellt bei Winter-Abgastests von Euro-6-Diesel-Pkw auf der Straße bis zu 17,2-fache Überschreitungen der Stickoxid-Grenzwerte fest“ (Internetnachweis: http://www.duh.de/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-stellt-bei-winter-abgastests-von-euro-6-diesel-pkw-auf-der-strasse-bis-zu-172/?no_cache=1, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3422] *International Council on Clean Transportation* (2014): „Reale Emissionen moderner Diesel-Autos sieben Mal höher als gesetzlich erlaubt“ (Internetnachweis: http://www.theicct.org/news/pressemitteilung-reale-emissionen-moderner-diesel-autos-sieben-mal-h%C3%B6her-als-gesetzlich-erlaubt, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3423] Genannt seien beispielsweise der getestete Audi A3 2.0l Euro 6 EA 288 und der getestete VW Passat 2.0l Euro 6 EA 288.

[3424] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 17.

[3425] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 117.

[3426] *Tiefensee*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 128.

[3427] *Dr. Ramsauer,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 138.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

mobilen Messgeräten bei schweren Nutzfahrzeugen durchgeführt. Die Tests wurden 2007 mit weiterentwickelten, leichteren Messgeräten auf Personenkraftwagen übertragen und ergaben: Der Stickoxidausstoß von Dieselfahrzeugen ist im realen Fahrbetrieb viel höher als in Labortests.[3428]

Der Zeuge *Dr. Krasenbrink* (JRC) sagte aus, dass nach Testfahrten von Benzin-Pkw und Diesel-Pkw mit „Portable Emission Measurement Systems“ – kurz: PEMS-Geräten – festgestellt wurde, *„dass da ein generelles Problem besteht, nämlich dass die Dieselfahrzeuge üblicherweise die Emissionsgrenzwerte auf der Straße für NO_x nicht einhalten“.*[3429] Nach dieser Feststellung hätte das JRC im Auftrag der beiden EU-Generaldirektionen Umwelt und GROW seine Tests ausgeweitet und 2010/2011 in einem Bericht zusammengefasst bzw. publiziert.[3430]

Die europäischen Messergebnisse fließen auch in das regelmäßig aktualisierte Handbuch für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (HBEFA) ein.[3431] Dieses Handbuch wird von einer Vielzahl wissenschaftlicher und öffentlicher Akteure genutzt, die bei ihrer Arbeit die tatsächlichen Emissionswerte benötigen und nicht lediglich die unrealistischen Laborwerte. Der Sachverständige *Prof. Dr. Hausberger*, einer der Initiatoren des Projekts, erläuterte:

> *„[…] da haben wir schon im letzten Jahrtausend begonnen in einer Kooperation Deutschland, Österreich, Schweiz […], das Handbuch Emissionsfaktoren zu erzeugen. Dieses Handbuch beinhaltet die realen Emissionswerte von Kraftfahrzeugen - jetzt nicht von einzelnen Marken und Typen, sondern von durchschnittlichen Benzin-, Diesel-Pkw, Euro 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6 durch - in verschiedensten Verkehrssituationen von Stop-and-go bis Autobahn. Das ist das Standardwerk in Europa, weil Mitgliedstaaten das für ihre Emissionsinventur brauchen, um Tunnellüftungen auszurechnen, also für viele Anwendungen. Es war dann sehr schnell, nämlich Anfang dieses Jahrtausends, schon sichtbar, dass reale Emissionen höher sind als im NEDC.“*[3432]

Das Handbuch habe bereits im Jahr 2006 darauf hingewiesen, dass die mit der Abgasnorm Euro 5 beabsichtigten Emissionsminderungen nicht realisiert würden, berichtete der Sachverständige *Dr. Pöhler*:

> *„Was ist dazu bekannt gewesen? Ich würde sagen: Ab 2006 ging das wirklich los, wo schon Hausberger - das ist im Prinzip auch aus der Gruppe, wo diese HBEFA-Daten […] - - das ist dieses Handbuch für Kraftfahrzeugemissionen - - im Prinzip schon geschrieben, dass einfach die Minderung bei den aktuellen Prüfzyklen von Euro 5 nicht erreicht werden, wenn der Prüfzyklus eben nicht verändert wird, sondern wir eigentlich weiterhin gleich hohe Konzentrationen haben - - und dann auch in dem Handbuch, das 2009 das erste Mal rausgekommen ist, die Version 3.1, eigentlich auch zeigt, dass Euro 5 weiterhin gleich hohe Immissionen wie Euro 4 hat. Und spätestens ab 2010 ist mit der großen Veröffentlichung von Hausberger eigentlich klar geworden, dass eben diese Emissionen auf diesen Prüfzyklus optimiert wurden.“*[3433]

Da die Messungen und Berechnungen, die dem HBEFA zugrunde liegen, immer besser werden, werden die Ergebnisse mit jeder Veröffentlichung des Handbuchs genauer, aber auch drastischer. Ende April 2017 bestätigte das Umweltbundesamt, dass Diesel-Pkw die Grenzwerte auf der Straße sogar noch stärker als bislang

---

[3428] *Becker* (2016): „EU-Kommission wusste früh von Abgasmanipulationen“ (Internetnachweis: http://www.spiegel.de/auto/aktuell/volkswagen-abgasskandal-eu-kommission-wusste-frueh-bescheid-a-1102967.html, letzter Zugriff am 27. April 2017); vgl. dazu hierzu auch die Ausführungen des Zeugen *Dr. Krasenbrink* vom JRC: *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 12 ff.

[3429] *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 13.

[3430] *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 13 f.

[3431] *Österreichisches Umweltbundesamt* (o.J.): Handbuch Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs (Internetnachweis: http://www.umweltbundesamt.at/en/hbefa/, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3432] *Prof. Dr. Hausberger,* Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 15.

[3433] *Dr. Pöhler,* Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 60 f.

angenommen überschreiten. Ging man für das Jahr 2016 bislang von 575 mg NO_x pro Kilometer aus, liegen Diesel-Pkw in Deutschland nun bei durchschnittlich 767 mg.[3434]

Auch den meisten Zeugen aus den befassten Ministerien, also dem Verkehrsministerium (BMVI), dem Umweltministerium (BMUB) und dem Wirtschaftsministerium (BMWi), sowie aus dem Umweltbundesamt (UBA) und dem für die Typgenehmigung zuständigen Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) war bekannt, dass die Emissionsmessungen unter Laborbedingungen andere, d. h. niedrigere Werte aufwiesen als im Realbetrieb. Auch die Zeugin *Dr. Merkel* gab zu Protokoll, diese Abweichungen würden sie nicht verwundern.[3435] Nur der Zeuge *Ekhard Zinke*, seit 1992 beim KBA tätig und seit 2004 Präsident der Typgenehmigungsbehörde, musste passen, als er nach seinen Kenntnissen zu den Abweichungen gefragt wurde:

> *„Vorsitzender Herbert Behrens: Und noch mal die Frage an Sie, inwieweit Abweichungen bei Emissionswerten generell Ihnen bekannt sind.*
>
> *Zeuge Ekhard Zinke: Konkrete Kenntnis hatte ich davon nicht; keine, nein.“*[3436]

Eine bemerkenswerte (Un-)Kenntnis offenbarte die Umweltministerin *Dr. Barbara Hendricks*. Sie zeigte sich zwar über die abweichenden Emissionsmesswerte informiert, aber hatte keine Kenntnis vom Handbuch der Emissionsfaktoren, dessen Daten auch vom ihr unterstellten Umweltbundesamt erhoben und aktualisiert werden:

> *„Oliver Krischer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): […] Sie haben eben gesagt, Sie hatten schon die Kenntnis, dass da einiges nicht stimmt, dass das auseinanderfällt, aber Sie sagen hier - wenn das stimmt so -, dass Sie auf jeden Fall sicher wissen, dass die Vorschriften alle eingehalten werden. Woher hatten Sie die Erkenntnis?*
>
> *Zeugin Dr. Barbara Hendricks: […] Nach unserer Erkenntnis waren ja keine Vorschriften verletzt, sondern nach unserer Kenntnis war es offenbar, dass auf den Rollenprüfständen andere Messergebnisse zu gewärtigen waren und sind, als im tatsächlichen Fahrverhalten zu gewärtigen waren und sind. Das ist aber kein Verstoß, sondern das ist eine Abweichung zwischen Labor und Wirklichkeit, aber kein Verstoß gegen europäische oder sonstige Vorschriften.*
>
> *Oliver Krischer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Aber Sie kennen doch sicherlich aus dem Umweltbundesamt, Ihrer nachgeordneten Behörde, das Handbuch für Emissionsfaktoren, und da kann man nachlesen […], dass von Euro 4 nach Euro 5 die Emissionen sogar steigen, obwohl eigentlich die Grenzwerte niedriger sind. Stellt man sich da nicht die Frage: „Da stimmt doch irgendetwas nicht“? […]*
>
> *Zeugin Dr. Barbara Hendricks: Ehrlich gesagt, ich kenne das Handbuch nicht.“*[3437]

2. War die Möglichkeit von Manipulationen an Abgassystemen vor Bekanntwerden des Abgasskandals im Jahr 2015 bekannt?

Ja, da der Begriff „Abschalteinrichtung“ bereits in der EU-Verordnung 715/2007 benutzt wurde, muss er auch der Bundesregierung grundsätzlich bekannt gewesen sein – immerhin wird sie bei der Arbeit an Verordnungen eingebunden. In einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion hat die Bundesregierung Ende Juli 2015, also zwei Monate vor Bekanntwerden des Abgasskandals, bestätigt, diesen Begriff zu kennen, denn sie sehe die Definition in der EU-Verordnung *„als grundsätzlich zielführend und umfassend an“*.[3438] Sie hat sogar angedeutet, dass es Wege gebe, diesen Abschalteinrichtungen nachzugehen, denn sie teile

---

[3434] *Umweltbundesamt* (2017): „Stickoxid-Belastung durch Diesel-Pkw noch höher als gedacht“ (Internetnachweis: https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/stickoxid-belastung-durch-diesel-pkw-noch-hoeher, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3435] *Dr. Merkel,* Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 13.

[3436] *Vors. Behrens/Zinke*, Protokoll Nr. 22 -öffentlich-, S. 89.

[3437] *Abg. Krischer/Dr. Hendricks,* Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 82 f.

[3438] Antwort auf Frage 12 auf BT-Drs. 18/5656.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„die Auffassung der Europäischen Kommission, dass das Konzept zur Verhinderung von Abschalteinrichtungen sich in der Praxis bislang nicht umfänglich bewährt hat“.[3439]

In der Tat bestätigten auch die Zeugen *Odenwald*[3440] (BMVI), *Pung-Jakobsen*[3441] (Bundeskanzleramt), *Zielke*[3442] (BMVI) und *Steinkemper*[3443] (BMUB), den Begriff „Abschalteinrichtung“ schon vor Bekanntwerden des Abgasskandals aus den Bestimmungen der Verordnung 715/2007 zu kennen. Auch in Fachkreisen war der Begriff geläufig, wie die Zeugen *Resch*[3444] (DUH), *Dr. Krasenbrink*[3445] (JRC) und *Nichols*[3446] (CARB) bestätigten.

3. Welche praktischen Kenntnisse von Abschalteinrichtungen und Abgasmanipulationen waren vor dem Abgasskandal bekannt?

In den USA geht man Hinweisen auf Abschalteinrichtungen schon sehr lange nach – und ist damit erfolgreich. 1995 erfolgte in den USA die erste aus Umweltschutzgründen gerichtlich angeordnete Rückrufaktion von Fahrzeugen. General Motors hatte in der Software von 470.000 Cadillacs illegale Abschalteinrichtungen implementiert. Das kostete den Konzern knapp 45 Mio. US-Dollar. Auf millionenschwere Vergleichszahlungen mit der EPA mussten sich 1998 auch die Automobilhersteller Honda (rund 17 Mio. US-Dollar) und Ford (rund acht Mio. US-Dollar) einigen.[3447] Und 2005 führten Probleme mit Katalysatoren zu einem erhöhten Schadstoffausstoß bei Daimler-Chrysler-Pkw und in den USA zu einer Strafzahlung in Höhe von 94 Mio. US-Dollar.[3448]

Abschalteinrichtungen waren nicht nur in Pkw zu finden. In den USA kündigten 1998 das Department of Justice und die EPA eine wegen ihrer Höhe damals spektakuläre Strafzahlung in Höhe von 83,4 Mio. US-Dollar an. Betroffen waren Hersteller von Diesel-Lkw, die eine Abschalteinrichtung zur Erkennung einer Prüfsituation von Abgaswerten in rund 1,3 Millionen Lkw eingebaut hatten.[3449]

Auch der Abgasskandal im Jahr 2015 wurde zuerst in den USA öffentlich. Das ICCT führte im Jahr 2014 in Zusammenarbeit mit der amerikanischen West Virginia University in den USA eine Untersuchung von 15 Fahrzeugen (unter anderem auch Euro-6-Pkw) von sechs verschiedenen Herstellern durch. Das Ergebnis der Tests bewies: Die durchschnittlichen Realemissionen moderner Diesel-Pkw sind sieben Mal höher als gesetzlich erlaubt.[3450] In den USA boten die Ergebnisse den Behörden Anlass, Volkswagen intensiv zu den Abgasreinigungsstrategien seiner Modelle zu befragen. Tatsächlich gab Volkswagen ein Jahr nach Veröffentlichung der ICCT-Studie die Verwendung illegaler Abschalteinrichtungen zu. Anders in Deutschland: Der Abgas-Untersuchungsausschuss konnte nicht feststellen, dass die veröffentlichten Ergebnisse deutsche Behörden vor dem Eingreifen der EPA zu irgendwelchen Untersuchungen veranlassten.

[3439] Antwort auf Frage 12 auf BT-Drs. 18/5656.

[3440] *Odenwald,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 101.

[3441] *Pung-Jakobsen,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 40 f.

[3442] *Zielke,* Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 50 f.

[3443] *Steinkemper,* Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 78.

[3444] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 125 f.

[3445] *Dr. Krasenbrink,* Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 18.

[3446] *Nichols,* Protokoll Nr. 27-öffentlich-, S. 13.

[3447] *Beene* (2015): „VW emissions ‘defeat device’ isn’t the first. Previous Regulatory Actions Snared GM, Ford, Honda For Emission Rules Violations“ (Internetnachweis: http://autoweek.com/article/car-news/vw-emissions-defeat-device-isnt-first, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3448] *Doll/Kaiser/Vetter* (2015): „Die pure Verzweiflung trieb Volkswagen an” (Internetnachweis: https://www.welt.de/wirtschaft/article148032066/Die-pure-Verzweiflung-trieb-Volkswagen-an.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3449] *United States Environmental Protection Agency* (1998): „Mack Trucks Diesel Engine Settlement“ (Internetnachweis: https://www.epa.gov/enforcement/mack-trucks-diesel-engine-settlement, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3450] *International Council on Clean Transportation* (2014): „Reale Emissionen moderner Diesel-Autos sieben Mal höher als gesetzlich erlaubt“ (Internetnachweis: http://www.theicct.org/news/pressemitteilung-reale-emissionen-moderner-diesel-autos-sieben-mal-h%C3%B6her-als-gesetzlich-erlaubt, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Gab es auch in Deutschland Hinweise auf Auffälligkeiten bei Diesel-Abgassystemen?

Ja, auch in Deutschland gab es unterschiedliche Hinweise auf den Einsatz von Abschalteinrichtungen. Besonders deutlich macht dies beispielsweise eine Pressemitteilung der Deutschen Umwelthilfe (DUH) vor rund zehn Jahren, vom 12. September 2007. Darin berichtet die DUH über von ihr durchgeführte Fahrzeugtests zur Ermittlung der Verbrauchsangaben. Dabei hätte sich gezeigt:

> *„Bei diesem Messdurchgang entwickeln manche Pkw-Modelle ein ausgeprägtes Eigenleben. In früheren Fällen erkannten Prüffahrzeuge am Umstand, dass sich die Vorderräder drehten, gleichzeitig aber die Fahrertür geöffnet war, dass sie sich auf einem Prüfstand befinden und wechselten automatisch in einen besonders Sprit sparenden Fahrmodus.“*[3451]

Auf das deutliche Abweichen von Emissionswerten, die auf dem Rollenprüfstand ermittelt wurden, gegenüber den Messwerten auf der Straße, wurden schon früh auch andere Institutionen aufmerksam. Das Thema wurde beispielsweise in der im November 1998 erschienenen Studie „Cycle-Beating and the EU Test Cycle for Cars“ von *Per Kågeson* von der European Federation for Transport and Environment thematisiert. Dort heißt es über die Fahrzyklen im Abgaslabor:

> *“The predictable pattern (or ‘cycle’) of speeds and low accelerations that do not strain (or load) the engine allows engineers to build cars that pass the test, but do not have low pollution levels when driven normally. This ‘beating’ of the test cycle is known as ‘cycle beating’.”*[3452]

In Deutschland waren auch Manipulationen an Lkw aufgefallen. Der früher für das Umweltbundesamt tätige Zeuge *Dr. Axel Friedrich* sagte dazu aus: *„Wir hatten bei Lkw auch eine Öffnung der Motorelektronik durchgeführt, das heißt, mit elektronischen Spezialisten eben gesehen, wie eine Optimierung auf bestimmte Punkte erfolgte“*.[3453]

Alle, die im weitesten Sinne unter anderem im Verkehrsministerium, im Umweltministerium, im Umweltbundesamt, im Kraftfahrt-Bundesamt sowie bei den Technischen Diensten und den NGOs mit Fragen der Typgenehmigung und Luftreinhaltung befasst waren, mussten also durch diese Medienberichte und auf internationalen Konferenzen mit diesen Hinweisen konfrontiert gewesen sein und auch über die seit Jahrzehnten regelmäßig in den USA aufgedeckten Fälle Bescheid wissen.

5. Wurden die Hinweise auch an die Bundesregierung herangetragen?

Ja, denn selbst im Umweltbundesamt gab es Hinweise und Bemühungen, den Auffälligkeiten bei den Emissionen auf den Grund zu gehen. Der Zeuge *Dr. Axel Friedrich* beschrieb, wie man Auffälligkeiten an den Abgassystemen untersuchen konnte, bevor die heute verwendeten mobilen Messgeräte entwickelt wurden:

> *„Damals waren die Messgeräte in der Form, wie wir sie heute haben, nicht verfügbar. Die Genauigkeit war nicht ausreichend. Aber wir hatten Zyklen entwickelt, die auf dem Prüfstand das reale Fahrverhalten wiedergeben, anhand der man erkennen konnte, dass ungewöhnliche Dinge vorkommen. Hinzu kommt, wenn man einen Warmstart nach dem Kaltstart fährt und die Emissionen weichen deutlich ab, zum Beispiel höhere CO_2-Emissionen, was physikalisch nicht zu erklären ist, dann hat man Verdachtsmomente und fängt dann an, näher zu suchen.“*[3454]

[3451] *Deutsche Umwelthilfe* (2007): „Die Grün-Tricks der IAA-Aussteller: Verbrauchertäuschung statt Klimawende“ (Internetnachweis: http://www.duh.de/pressemitteilung/?&no_cache=1&tx_news_pi1[news]=793&tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3452] *Kågeson/European Federation for Transport and Environment* (1998): „Cycle Beating and the EU Test Cycle for Cars“ (Internetnachweis: https://www.transportenvironment.org/sites/default/files/media/T&E%2098-3_0.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017)

[3453] *Dr. Friedrich,* Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 96

[3454] *Dr. Friedrich,* Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 96.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seine Erkenntnisse hätte er kommuniziert, gegenüber staatlichen Stellen wie in der Öffentlichkeit. Informiert habe er *„eigentlich alle, wie gesagt, nicht nur das Ministerium, nicht nur das Umweltministerium, Verkehrsministerium, auch die Öffentlichkeit in Vorträgen“*.[3455] Bereits vor 2008 seien Abschalteinrichtungen bekannt gewesen und in Vorträgen thematisiert worden. Zudem hätte ein Austausch mit den amerikanischen Umweltbehörden CARB und EPA stattgefunden:

> *„Ich habe dann zwei Beispiele gefunden […], wo wir als Umweltbundesamt auch Abschalteinrichtungen festgestellt hatten im Rahmen von Feldüberwachung, um hier entsprechende Dinge aufzudecken. Beispiel: Höhenabschaltung, Lambdasondenabschaltung, elektronische Kennfelderkennung, alles Dinge, die auch schon vor 2008 bekannt waren und eben auch in öffentlichen Vorträgen dargestellt wurden; das vielleicht als Vorbemerkung. Also, das ist keine neue Sache. Und ich habe mich mit meinen Kollegen und Kolleginnen in den USA von CARB und EPA häufig über diese Fragen ausgetauscht, weil natürlich die Dinge nicht nur bei uns gemacht werden, sondern in den USA ganz genauso. Und das ist ein schwieriges Thema, wo die Behörden eigentlich im Nachteil sind, weil der Kenntnisstand bei den Behörden ist einfach viel, viel geringer als der auf der Autoseite oder Lkw-Seite.“*[3456]

Es habe auch Kontakte zu den Ministerien gegeben, führte der Zeuge *Dr. Friedrich* aus, bei denen Messergebnisse zu den hohen NOx-Abweichungen vorgestellt wurden:

> *„Vorsitzender Herbert Behrens: […] Nun zitiere ich aus der Einleitung der Kleinen Anfrage „VW-Skandal - Erklärung der Abweichungen bei Messergebnissen“. Das ist eine Kleine Anfrage der Grünen […] Darin heißt es: Am 11. Februar 2011 sollen Sie und Herr Resch von der Deutschen Umwelthilfe bei einem Gespräch im Bundesverkehrsministerium „die zu starke Beeinflussung des Messzyklus bei der Typzulassung“ durch sogenannte Zykluskennung – Abschalteinrichtung - thematisiert haben. Das Verkehrsministerium habe daraufhin erklärt, das Problem zu kennen. Das ist besagte Fundstelle noch mal. Weiter heißt es in der Darstellung des Gesprächsverlaufs im Einleitungstext dieser Kleinen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen: Am Beispiel des Passat Euro 6 seien von Ihnen und Herrn Resch „die hohen NOx-Emissionen, die über den Werten für Euro 5 liegen“, genannt worden und solche Einrichtungen als rechtswidrig bezeichnet worden. Können Sie sich an dieses Gespräch 2011 erinnern und die Äußerungen der Vertreter des Verkehrsministeriums, das Problem zu kennen, bestätigen?*
>
> *Zeuge Dr. Axel Friedrich: Ich kann mich erinnern, das Gespräch geführt zu haben. Wir haben auch dargelegt an dem Motor EA 489 diese Abweichung der hohen NOx-Emissionen. Ob die Vertreter des BMV gesagt haben, das kennen sie, kann ich mich nicht mehr erinnern. Es ist schon ein bisschen länger her. Aber wir haben natürlich anhand von Daten gezeigt, wie hoch die Abweichungen sind.“*[3457]

Dem Zeugen Jürgen *Resch* von der Deutschen Umwelthilfe waren noch die zeitlich früheren Bemühungen präsent (siehe oben), die Medien über festgestellte Zykluserkennungen zu informieren. Auch befasste staatliche Stellen seien bei den regelmäßigen Veranstaltungen der Umwelthilfe auf dem Laufenden gehalten worden:

> *„Also, wir haben am 12. September 2007 in einer Pressekonferenz in Frankfurt - übrigens im Beisein auch von Dr. Axel Friedrich - über diese Zykluskennungen und sonstigen technischen Abschaltungen - also Zykluskennung und die entsprechenden Folgen, damit Abschalteinrichtungen - öffentlich informiert. Wir haben in den Folgejahren Gespräche ersucht zu diesem Thema - manchmal erfolglos, manchmal erfolgreich - und über die mehrmals im Jahr durchgeführten Pressekonferenzen, bei denen wir darüber berichtet haben - - oder der Durchführung von Untersuchungen, die wir zum Beispiel in den Jahren 2010 und 2011 beim Technischen Dienst des ADAC in Landsberg, bei Professor Kolke, in Auftrag gegeben haben, zum Beispiel den 1er BMW getestet haben auf Abgasemissionen bei Partikeln, also Direkteinspritzer-Problematik, die ja*

[3455] *Dr. Friedrich,* Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 97.

[3456] *Dr. Friedrich,* Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 94 f.

[3457] *Dr. Friedrich,* Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 97.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gerade auch im Moment hochkocht, und Stickoxidemissionen - - Wir haben skandalisiert: 34-fache Überschreitungen, wenn plötzlich ein etwas anderer Zyklus gefahren wird, also sprich: Es wurden keine Regenerationen des Speicherkatalysators mehr gemacht. Solche Erkenntnisse wurden in unseren monatlichen Runden, die wir seit über zehn Jahren bei der Deutschen Umwelthilfe haben […] im Durchschnitt alle vier bis sechs Wochen laden wir zu uns ein - Behörden. Es kommen regelmäßig bis unregelmäßig Vertreter vom Umweltbundesamt, Bundesumweltministerium, seltener Verkehrsministerium, aber auch Landesbehörden, Technische Dienste - TÜV, DEKRA -, auch Fahrzeughersteller. Wir haben also in solchen Runden auch darüber berichtet.“[3458]

Das Verkehrsministerium war offenbar über Manipulationen an den Abgassystemen bereits informiert, schloss der Zeuge *Resch* aus einem Gespräch mit deren Vertretern:

„Aber wir haben ja nun - ich will es einfach dann auch festmachen - beispielsweise mit der Arbeitsebene im Bundesverkehrsministerium am 10. Februar 2011 ein Gespräch geführt, zu dem wir auch Unterlagen eingereicht haben, also unser internes Protokoll, und zu dem eben Axel Friedrich und ich unter anderem auszugsweise aus dieser Whistleblower-Information vorgetragen haben und eben gehört haben: Ja, im Großen und Ganzen kennen wir so was vom Muster her. Wir halten das aber für legal.“[3459]

Die Schwierigkeit, sich in den Ministerien in Sachen Auffälligkeiten bei den Abgassystemen bzw. Manipulationen Gehör zu verschaffen, lag in der Forderung, konkrete Beweise vorzulegen:

„[…] das ist halt die Frage, wie ich mir das hinlege. Wenn ich sage: ‚Ich akzeptiere nur den Beweis, dass ich so ein Eingeständnis habe, mit allen Rechtsfolgen von VW‘, dann wusste natürlich keiner Bescheid. Das ist ja auch die Linie, die durchgehalten wird. Man sagt: Alle Hinweise, alle Abweichungen, so klar die auch illegal sind und nur über Software zu erklären sind, sind so lange - - bleiben irrelevant, solange eben der Beweis nicht da ist. […]Also, wir haben ja mit, ich weiß nicht wie viel Entwicklern in der Autoindustrie - - Wir haben ja nicht nur Whistleblower, sondern wir haben auch Leute gehabt, mit denen wir alle möglichen Fragen der Diesel- oder der Benzin- oder Erdgas-, Abgasreinigung, CO2-Minderung besprochen haben, und da wurde nie bestritten. Mehr oder weniger deutlich hat man das zugegeben. Wenn man näheren Kontakt hatte, wurde es deutlicher zugegeben. Wenn man mit Vertretern des Umweltbundesamtes gesprochen hat, dann war es relativ deutlich. […] Bei den Politikern würde ich jetzt mal sagen – zumindest die Politiker, mit denen wir gesprochen haben -: Wir haben an Deutlichkeit eigentlich nichts ausgelassen, und ja, das gilt auch für viele Abgeordnete. Aber danach wollte man es halt nicht mehr, meines Erachtens, hören.“[3460]

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Hinweise auf Auffälligkeiten in den Abgassystemen zum Zeitpunkt der Aufdeckung des Abgasskandals in den USA längst vorlagen und befasste Stellen allen Grund gehabt hätten, nach Gründen für die Abweichungen zu suchen. *„Man könnte vielleicht sagen: ‚Na ja, die Behörden, die Institutionen, die davon seit Jahren wussten, haben vielleicht auch zu wenig Druck ausgeübt, um was zu verändern‘“*[3461], schlussfolgerte der Sachverständige *Dr. Pöhler* die Verantwortung bei den staatlichen Stellen.

[3458] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 85.

[3459] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 85.

[3460] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 126.

[3461] *Dr. Pöhler,* Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 62.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

V. Organisiertes Staatsversagen bei Typgenehmigungen und Abgasmessungen

1. Welche Schlupflöcher für die Hersteller gibt es bei der Typzulassung eines neuen Fahrzeugs?

Wenn ein Autohersteller ein neues Fahrzeugmodell zugelassen haben möchte, benötigt er eine sog. Typgenehmigung. Das derzeitige Verfahren überlässt dem Hersteller die Wahl, welches Land ihm die Genehmigung für einzelne Fahrzeugteile und die Gesamtgenehmigung erteilt – der Hersteller kann sich seine Typgenehmigungsbehörde selbst aussuchen. In Deutschland ist das Kraftfahrt-Bundesamt die zentrale Typgenehmigungsbehörde.

Diese freie Wahl der Behörde setzt Anreize dafür, dass sich Hersteller möglicherweise genau solche Behörden aussuchen, bei denen mit weniger Nachfragen und anderen Hürden gerechnet wird. Auch finanzielle Gründe sind ausschlaggebend: Die Erteilung der Typgenehmigung ist für die Hersteller kostenpflichtig, die Höhe der Gebühr hängt von der jeweiligen Typgenehmigungsbehörde ab und ist in den Ländern unterschiedlich. Weil sich die Genehmigungsbehörden auch aus diesen Gebühren finanzieren, entsteht ein Wettbewerb unter den Behörden um möglichst viele Genehmigungsanträge.

Der Sachverständige *Dr. Peter Mock* hat dies im Untersuchungsausschuss illustriert:

> *„Ich habe diese ganzen Interessenskonflikte, Abhängigkeiten; ich habe diesen Zulassungstourismus. Um Ihnen ein konkretes Beispiel zu nennen, wo wir es wirklich wissen - es ist ganz schwierig, festzustellen, weil die Dokumente nicht öffentlich zugänglich sind -: Ich kenne zwei konkrete Modelle von BMW zum Beispiel. Da ist die Gesamtfahrzeugzulassung in Deutschland geschehen, und alle Teile des Fahrzeugs wurden in Deutschland zugelassen und nur der Emissionsteil, wirklich nur der Emissionsteil, in Luxemburg.“*[3462]

Neben der Wahl der Typgenehmigungsbehörde steht es den Herstellern auch frei, die sog. Technischen Dienste selbst zu wählen. Diese technischen Prüfdienste sind Unternehmen, die bestimmte Einzeltests durchführen – beispielsweise die Abgasmessungen, bei denen Volkswagen getrickst hatte. Auch hier hat sich eine gefährliche Konkurrenz entwickelt. Neben finanziellen Gründen ist auch bei der Wahl der Technischen Dienste zu befürchten, dass Hersteller genau die Technischen Dienste auswählen, bei denen keine unangenehmen Nachfragen drohen.

Die technischen Prüfdienste erstellen einen Bericht, der von der Typgenehmigungsbehörde lediglich auf Vollständigkeit und Plausibilität geprüft wird. Eigene Tests sind beim Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) auch gar nicht möglich: Einen eigenen Prüfstand, um in Zweifelsfällen selbst Überprüfungen von Fahrzeugen vorzunehmen, gibt es dort nicht, bestätigte der Zeuge *Klaus Pietsch*:

> *„Also, wir haben nie Prüfstände besessen. Ich bin jetzt seit 1991 beim KBA, und in der Zeit haben wir definitiv keine Prüfstände gehabt.“*[3463]

Das Kraftfahrt-Bundesamt typgenehmigt demnach Fahrzeuge, ohne diese zu prüfen oder Stichproben der Richtigkeit selbst durchzuführen. Auf die Frage des Grünen-Ausschussmitglieds *Stephan Kühn*, ob es vor Bekanntwerden des Abgasskandals im September 2015 eine Diskussion gegeben habe, ob es sinnvoll sei, eigene Prüfstände anzuschaffen, antwortete der Zeuge *Pietsch*:

> *„Mir ist keine Diskussion in dem Zeitraum dazu bekannt gewesen. Also ich bin mit dem historisch gewachsenen Umfeld, dass die Genehmigungsbehörde nämlich nicht über eigene Prüfeinrichtungen verfügt, groß geworden.“*[3464]

[3462] *Dr. Mock*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 42.

[3463] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 64.

[3464] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 64.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2. Welche Tricks sind bei den Abgasmessungen der Technischen Dienste möglich?

Abgasmessungen im Rahmen der Typgenehmigung werden in der EU derzeit nach dem „Neuen Europäischen Fahrzyklus“ (NEFZ) durchgeführt. Wie bereits dargestellt, handelt es sich um einen standardisierten Test mit einer festen Dauer und vorgeschriebenen Beschleunigungs- und Bremsabschnitten.

Auch abseits von Abschalteinrichtungen haben Autohersteller unterschiedliche Tricks entwickelt, um den Kraftstoffverbrauch und den Schadstoffausstoß bei den Tests zu minimieren. Bei der Prüfung für die Typzulassung sind diverse Veränderungen am Fahrzeug zulässig. Beispielsweise werden die Außenspiegel auf der Beifahrerseite und Teile der Basisausstattung entfernt, Türschlitze und Kühlergrill abgeklebt, Reifen über den maximalen Luftdruck hinaus aufgepumpt, die Lichtmaschine abgeklemmt und der Abstand der Bremsklötze zu den Bremsscheiben vergrößert.[3465] Diese „Optimierungen“ sind nicht für die Nutzung im realen Straßenbetrieb geeignet, dienen ausschließlich dem Erzielen eines optimalen Testergebnisses (also der Einhaltung von Grenzwerten) – aber entsprechen damit, laut dem Zeugen *Pietsch*, den zu prüfenden Kriterien:

> *„Also, ich sage es mal populärwissenschaftlich: Da müssen Sie sich was vorstellen, was man auf keinen Fall so auf den Kunden loslassen würde, aber was in - - also entspricht ganz einfach nicht dem Qualitätsstandard im Hinblick auf das, was der Kunde an Qualität erlebt, entspricht aber in den zu prüfenden Kriterien dem, was das neue Fahrzeug abbildet. Also von daher: Für uns eher unproblematisch.“*[3466]

Der Sachverständige *Dr. Peter Mock* unterstrich, dass Fahrzeuge sogar je nach Test ausgetauscht werden:

> *„Wir haben in der Regel ein sogenanntes goldenes Fahrzeug, das speziell für den Test präpariert wird, das übrigens für die Schadstoffmessung und für die CO_2-Kraftstoffmessung ein völlig anderes Fahrzeug sein kann. Es muss nicht das gleiche Fahrzeug sein, kann also auf beide Tests optimiert werden.“*[3467]

Schlimmer noch: Die getesteten Fahrzeuge sind teilweise noch nicht einmal Serienfahrzeuge, sondern lediglich Vorserienfahrzeuge. Auf die Frage des stellvertretenden Ausschussvorsitzenden und Grünen-Ausschussmitglieds *Oliver Krischer*, ob die Tests mit Serienfahrzeugen stattfinden, antwortete der Zeuge *Dr. Guido Rettig*:

> *„Schauen Sie, Sie können bei der Typprüfung – das, denke ich, ist Ihnen allen bekannt – irgendwo das Gewicht der Batterie reduzieren, Sie können bestimmte Temperaturen einstellen, Sie können bei der Typprüfung auf dem Rollenstand – das haben Sie ja alles, denke ich, hier auch von unseren Fachleuten erklärt bekommen – vieles tun und machen, was mit dem Serienfahrzeug - - oder sich von dem Serienfahrzeug unterscheidet. Das war mein Hinweis eben auf die CoP-Thematik: In dieser Vorseriengeschichte finden Sie keinen TÜV, keine ‚third party‘. Da sind wir gar nicht drin. So sieht es das Regelwerk vor. Wir arbeiten nach Regelwerk.“*[3468]

Auch der Zeuge Klaus *Pietsch* illustrierte die Unterschiedlichkeit von Vorserienfahrzeugen:

> *„Wenn ich ein Vorserienfahrzeug habe, was dann hinsichtlich des Antriebsstrangs und der Abgasnachbehandlung dem entspricht, was dann in Serie gebaut werden soll, aber obendrauf ein anderer Hut ist, aber hinsichtlich der Massen alles passt beispielsweise, dann ist es legitim, damit eine Emissionsprüfung durchzuführen.“*[3469]

[3465] *Stenner/Lienkamp* (2014): „100 tips to beat the New European Driving Cycle (NEDC)“ (Internetnachweis: https://www.researchgate.net/publication/260811509_100_tips_to_beat_the_New_European_Driving_Cycle_NEDC, letzter Zugriff am 27. April 2017); vgl. auch *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 55: *„Schauen Sie, Sie können bei der Typprüfung - das, denke ich, ist Ihnen allen bekannt - irgendwo das Gewicht der Batterie reduzieren, Sie können bestimmte Temperaturen einstellen, Sie können bei der Typprüfung auf dem Rollenstand – […] vieles tun und machen, was mit dem Serienfahrzeug - - oder sich von dem Serienfahrzeug unterscheidet.“*

[3466] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 66.

[3467] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 42.

[3468] *Dr. Rettig*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 55.

[3469] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 66.

Das Testfahrzeug ist demnach nicht der Prototyp des Autos, das später in Serie geht und letztlich zum Kauf angeboten wird, es ist vielmehr ein Konstrukt mit jeweils den Bauteilen, die gerade typgenehmigt werden sollen. Eine echte und zuverlässige Überprüfung, ob das Serienfahrzeug in allen Bauteilen und in der Gesamtheit dem Typengenehmigten Fahrzeug entspricht, findet nicht statt.

Solche Kritik ist nicht neu – sie wurde auch schon im Jahr 1998, also zwei Jahre nach Einführung des NEFZ, geäußert.[3470] Derlei Manipulationen dürften Hintergrund einer Presseerklärung des Europäischen Parlaments gewesen sein, in der ausgeführt wird:

> *„Die Abgeordneten betonen, dass neuere Studien gezeigt haben, dass Hersteller die Schwächen des aktuellen Verfahrens ausgenutzt haben. Dies hat zu offiziellen Verbrauchs- und Emissionswerten geführt, die weit von denen unter alltäglichen Fahrbedingungen entfernt sind.“*[3471]

3. Wie prüft das Kraftfahrt-Bundesamt, ob die genehmigten Abgaswerte bei den tatsächlich produzierten Fahrzeugen stimmen?

Nachdem die Fahrzeugtypen zugelassen wurden, vertrauen die deutschen Behörden ganz auf die Hersteller, dass auch die tatsächlich produzierten Fahrzeuge den Vorschriften entsprechen.

Besonders problematisch ist das bei der sog. Feldüberwachung, also der regelmäßigen und umfassenden Kontrolle von Fahrzeugen, die bereits zugelassen wurden – auch bekannt als In-Service Conformity bzw. In-Use Compliance. In den USA hatte sich dieses Instrument bewährt. Der Sachverständige *Dr. h. c. Andreas Mayer* bezeichnet die Feldüberwachung als *„das stärkste Instrument der US-Behörden, mit dem ständig objektive Fehler und betrügerische Machenschaften aufgedeckt wurden – auch der VW-Trick“*.[3472]

In Deutschland kümmert sich das Kraftfahrt-Bundesamt aber nicht um diese Aufgabe. Stattdessen testen die Autohersteller selbst, ob ihre Fahrzeuge ordnungsgemäß funktionieren. Tatsächlich prüft das Kraftfahrt-Bundesamt lediglich die Prüfungsunterlagen der Hersteller. Der Zeuge *Dr. Eberhardt* aus dem Umweltministerium stellt es folgendermaßen dar:

> *„Eine unabhängige Feldüberwachung von Behörden war damals etwas, was über die Vorgaben des Regelwerks insofern hinausging, als es keine gelebte Praxis war. Die Praxis war eine Selbstüberprüfung durch die Hersteller, überprüft oder gemonitort durch ein Typgenehmigungsbehörde.“*[3473]

Sachverständige wie *Dr. h. c. Andreas Mayer* sehen darin die Verletzung staatlicher Pflichten. Bei der In-Use Compliance handele es sich um eine *„Prüfpflicht des Staates, um die Konformität im Einsatz und in Kundenhand über die Laufzeit eines Fahrzeugtyps immer wieder nachzuweisen“*.[3474] Er ergänzt: *„Kein Kontrollrecht, sondern eine Pflicht.“*[3475]

Ähnlich ist es bei der Kontrolle der Fahrzeugproduktion. Auch hier ist es der Hersteller, der selbst prüft, dass Fahrzeuge so produziert werden, wie sie genehmigt wurden. Der Zeuge *Paeslack* beschreibt die Verantwortlichkeiten so:

> *„Das heißt, die eigentliche CoP – Conformity of Production -: das ist immer Aufgabe des Herstellers. Die Genehmigungsbehörde ist nur dazu da, die Maßnahmen des Herstellers zu überwachen, als Zusatz.“*[3476]

[3470] *Kågeson/European Federation for Transport and Environment* (1998): „Cycle Beating and the EU Test Cycle for Cars“ (Internetnachweis: https://www.transportenvironment.org/sites/default/files/media/T&E%2098-3_0.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3471] *Europäisches Parlament* (2014): „Begrenzung der CO2-Emissionen von Pkw“ (Internetnachweis: http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20140221IPR36626/begrenzung-der-co2-emissionen-von-pkw, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3472] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 3.

[3473] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 41.

[3474] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 3.

[3475] *Dr. h. c. Mayer,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 3.

[3476] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 73.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Wie hat die Bundesregierung das Verbot von Abschalteinrichtungen durchgesetzt und überprüft?

Obwohl die EU-Verordnung 715/2007, wie dargestellt, den Einsatz von Abschalteinrichtungen grundsätzlich verbietet, hat die Bundesregierung an keiner Stelle geprüft, ob sich die Hersteller tatsächlich an dieses Verbot halten. Doch ein Verbot, das niemand nachprüft oder durchsetzt, ist nicht mehr wert als eine Handlungsempfehlung. Das öffnet Tür und Tor für Autohersteller, sich nicht an dieses Verbot zu halten. Weil keine Gefahr drohte, dass der Einsatz von Abschalteinrichtungen überhaupt geprüft wurde, wurden Abschalteinrichtungen durch Autohersteller offensichtlich in breitem Umfang eingesetzt.

Auch im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland, das die EU-Kommission im Dezember 2016 aufgrund mangelhafter Handlungen der Bundesregierung im Abgasskandal eröffnet hat, unterstrich die EU-Industriekommissarin *Elżbieta Bieńkowska* die Verantwortung der Staaten bei der tatsächlichen Überwachung und Durchsetzung der Verbote:

> *„Für die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften sind in erster Linie die Automobilhersteller verantwortlich. Die nationalen Behörden in der EU müssen jedoch darüber wachen, dass die Automobilhersteller die Rechtsvorschriften auch tatsächlich einhalten.“*[3477]

Zuständig und verantwortlich für die Prüfung war das Kraftfahrt-Bundesamt als nachgeordnete Behörde jedoch allemal, wie auch der Zeuge *Frank Liebhart*, Justiziar des Kraftfahrt-Bundesamts, im Untersuchungsausschuss verdeutlicht hat. Auf die Frage, welche Behörde konkret für die Überwachung und für die Durchsetzung des Verbots von Abschalteinrichtungen zuständig war, antwortete er: *„Das ist das Kraftfahrt-Bundesamt, weil Abschalteinrichtungen ja im Typprüfverfahren eine Rolle spielen. Also wenn als Behörde, dann ist es das Kraftfahrt-Bundesamt“*.[3478]

Die tatsächliche Prüfung scheiterte bereits am mangelnden Verständnis der Beamten von Abschalteinrichtungen. Derselbe Zeuge konnte Fragen nach seiner grundsätzlichen Einschätzung zu Cycle Beating und zur Zykluserkennung sowie zur Frage, wann Manipulationen beginnen und rechtliche Absicherung enden, nicht beantworten: *„Nein. Kann ich Ihnen wirklich nichts sagen“*.[3479] Vor dem Skandal hat er sich nicht mit der rechtlichen Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen befasst, obwohl das EU-Recht sie verbietet, denn *„vor September 2015 ist bei mir keine einzige Frage dazu angekommen“*.[3480]

5. Warum hat das Kraftfahrt-Bundesamt nie nach Abschalteinrichtungen gesucht?

Im Verkehrsministerium und im Kraftfahrt-Bundesamt wollte man von Abschalteinrichtungen nichts wissen. Trotz der eklatanten Emissionswerte im Realbetrieb haben das Verkehrsministerium und das ihm unterstellte Kraftfahrt-Bundesamt in der Vergangenheit weggeschaut, um Problemen mit der Öffentlichkeit und den Autoherstellern aus dem Weg zu gehen.

Ganz anders das Umweltbundesamt, das dem Umweltministerium unterstellt ist. Schon im Jahr 2008 hatte das Umweltbundesamt vorgeschlagen, dass die Abgaswerte bereits zugelassener Fahrzeuge getestet werden sollten – und zwar auch, um Manipulationen zu entdecken. Im Vorschlag für ein Konzept für eine regelmäßige und erweiterte Feldüberwachung unterstreicht das Umweltbundesamt den Grund. Dort heißt es:

> *„Die moderne Fahrzeugelektronik ermöglicht es, die Fahrzeuge mit Einrichtungen auszustatten, die den Betrieb im NEFZ auf dem Rollenprüfstand erkennen, so dass auf ein für die Abgas- und/oder Verbrauchsmessung optimiertes Motorkennfeld umgeschaltet wird, das vom normalen Betrieb abweicht (sog. cycle-beating).“*[3481]

[3477] *Europäische Kommission* (2016): „Fahrzeugemissionen: Kommission eröffnet Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Vorschriften“ (Internetnachweis: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_de.htm, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3478] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 48.

[3479] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 50.

[3480] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 54.

[3481] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 38.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Deshalb sollte eine Feldüberwachung in Verdachtsfällen auch prüfen, *„ob Einrichtungen zur Zykluserkennung vorhanden sind (cycle-beating)“*.[3482] – also genau solche Konstruktionsteile, die genutzt werden, um die Abgasreinigung zu reduzieren.

Für diese Feldüberwachung war innerhalb der Bundesregierung das Verkehrsministerium zuständig. Doch geprüft hat man dort nie etwas, wie bereits ausgeführt wurde. Stattdessen vertraute man auf die Messungen der Hersteller, deren Ergebnisse lediglich abgesegnet wurden. Der Vorschlag, überhaupt eine Feldüberwachung einzuführen, musste dem Verkehrsministerium deshalb überhaupt erst nahegelegt werden:

> *„Eine unabhängige Überprüfung der Kraftfahrzeuge durch eine Verkehrsbehörde war insofern in gewisser Weise Neuland. Und dieses Neuland zu beschreiten, bedurfte einer gewissen Aktivierungsenergie.“*[3483]

So haben das Umweltministerium und das Umweltbundesamt *„mit einem entsprechenden Vorstoß die Verkehrsbehörden versucht von einer Notwendigkeit zu überzeugen“*.[3484] Das erklärt auch, warum das Konzept zur Feldüberwachung in enger Zusammenarbeit mit dem Verkehrsministerium mehrfach überarbeitet werden musste. Zu den Bestandteilen des Konzepts, das im Juli 2008 an das Verkehrsministerium versandt wurde, gehörte dennoch weiterhin eine Überprüfung des Cycle Beating als Teil des geplanten Testprogramms.[3485]

Der Vorschlag einer Felduntersuchung von Umweltministerium und Umweltbundesamt scheiterte. Trotz klarer Verantwortlichkeit für die Luftqualität und Untersuchungen von Schadstoffverursachern wird dem Umweltministerium aus dem Verkehrsministerium mitgeteilt, dass es *„keine Zuständigkeit des BMVBS für eine Felduntersuchung“* gebe. Der Zeuge *Hubert Steinkemper* aus dem Umweltministerium bringt es sarkastisch auf den Punkt: *„Die Begeisterung, dieses Vorhaben anzugehen, war nicht übermäßig ausgeprägt beim Verkehrsminister“*.[3486] Erst nachdem Staatssekretär *Matthias Machnig* aus dem Umweltministerium erneut Druck gemacht hatte, lenkte das Verkehrsministerium ein – allerdings offenbar unter der Voraussetzung, das vom Umweltbundesamt ausgearbeitete Konzept durch die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt), einer nachgeordneten Behörde des Verkehrsministeriums, völlig überarbeiten zu lassen.

Übrig blieb ein Bonsai-Test: Was vom Umweltbundesamt als kontinuierliche und umfassende Feldüberwachung angelegt war, war letztlich ein einmaliges Projekt mit nur wenigen Fahrzeugen. Die Prüfung auf Konstruktionsteile für das Cycle Beating wurde dabei gestrichen. Zudem wurden die Fahrzeuge nicht abseits des NEFZ getestet, sondern nur nach diesem offiziellen Prüfverfahren – also genau der Test, bei dem die VW-Fahrzeuge manipulieren konnten.

Dennoch besaß der Feldtest der BASt das Potenzial, den Abgasskandal bereits im Jahr 2011 zu enttarnen. Von der BASt wurden auch mehrere VW-Golf mit der Motorenkennzeichnung „CBAB“ getestet. Hierbei handelt es sich um den Betrugsmotor EA 189. Bei den Messungen wurde festgestellt, dass zunächst die Kohlenmonoxidwerte der Fahrzeuge nicht stimmten. Nach einer Softwareaktualisierung bei den Fahrzeugen durch VW stellte sich dann heraus, dass einer der VW-Golf einen besseren CO_2-Wert aufwies als die anderen Fahrzeuge. Ein beteiligter Mitarbeiter der BASt wollte diesem Umstand nachgehen, wurde jedoch von einem Mitarbeiter des Kraftfahrt-Bundesamtes mit der Begründung ausgebremst, die Felduntersuchung habe nicht zum Ziel, Unregelmäßigkeiten beim CO_2-Ausstoß festzustellen:

> *„Da die CO_2-Ermittlung nicht direkter Bestandteil des Projektes ist und letztlich auch hier nur das stat. Verfahren ausreichend Klärung hinsichtlich Produktionsmangel bringen kann, ist meine Empfehlung, derzeit keine weitere Klärung von VW abzuverlangen.“*[3487]

An diesem Fahrzeug war aber auch ein höherer Stickoxidausstoß aufgetreten, denn *„diese Softwaremaßnahme [brachte] zumindest in dem einen Testfall eine signifikante Erhöhung des NOx-Wertes (über Grenzwert) mit*

[3482] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 39.

[3483] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 41.

[3484] *Dr. Eberhardt*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 39.

[3485] MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 198.

[3486] *Steinkemper*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 79.

[3487] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 211.

sich“.[3488] Doch da es sich um einen Einzelfall handelte, wurde man auch hier nicht aktiv: *„Für mich ergibt sich hieraus nicht die Notwendigkeit weiterer Fragestellungen an die VW AG.“*[3489] Doch hätte man diese Ergebnisse kritischer hinterfragt und auch das umfassende Testprogramm des Umweltbundesamtes angewandt, so wäre man dem Dieselskandal möglicherweise bereits im Jahr 2011 auf der Spur gewesen.

6. Durfte das Kraftfahrt-Bundesamt denn überhaupt nach Abschalteinrichtungen suchen?

In § 24 des Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist der Untersuchungsgrundsatz verankert. Dort heißt es: *„Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen“*.[3490] Über diesen Grundsatz kann auch eine Überprüfung auf illegale Manipulationen erfolgen.

In den Sitzungen des Untersuchungsausschusses haben die Vertreter des Kraftfahrt-Bundesamtes jedoch bestritten, diese Kompetenzen zu besitzen, sodass man in der Vergangenheit keine solchen Prüfungen hätte vornehmen können. Beispielsweise wurde der Zeuge *Sven Paeslack*, Referatsleiter Grundsatzfragen im Kraftfahrt-Bundesamt, gefragt, warum angesichts der deutlichen Lücke zwischen den gemessenen Emissionen und den Abgaswerten auf der Straße in der Vergangenheit niemand auf die Idee gekommen sei, außerhalb des festen Testzyklus zu prüfen. Es stellte sich heraus, dass dem Zeugen *Paeslack* nicht vorstellbar war, dass irgendjemand solche Überlegungen angestrengt hätte. Den Grund sieht er darin, dass man diese Pläne sowieso niemals hätte umsetzen können,

> *„weil wir ein relativ starres Regelwerk und Korsett haben hinsichtlich der technischen Prüfungen, die wir machen können, sowohl die Prüfungen, die der Hersteller vorlegt, um eben eine Genehmigung zu erhalten, als auch die Nachprüfungen, die wir machen“*.[3491]

Immerhin machte der Zeuge *Lutz Sturm*, Sachgebietsleiter Konformitätsüberprüfungen/Produkte des Kraftfahrt-Bundesamtes, auf diese Widersprüchlichkeit aufmerksam und räumte ein, dass mit hinreichendem Aufklärungswillen eine Prüfung machbar ist, wie die Arbeit der Untersuchungskommission „Volkswagen“ verdeutlicht habe, die ohne dieses rechtliche Korsett auskomme:

> *„Die Überprüfung, die dann durch das Geschehen jetzt - Abgasaffäre - stattfand, […] hatte keinen, wie soll man sagen, gesetzlichen Hintergrund mehr, sondern war eigentlich ein eigenes gebildetes Prüfverfahren.“*[3492]

Auch auf eine Einzelfrage zur schriftlichen Beantwortung des Grünen-Ausschussmitglieds *Stephan Kühn* antwortete die Bundesregierung, dass *„eine Offenlegung der Motorensoftware durch den Automobilhersteller […] im Rahmen der Typgenehmigung gegenüber dem Technischen Dienst oder der Typgenehmigungsbehörde auf begründete Nachfrage bereits heute möglich“* ist. Doch der Auftrag durch das Kraftfahrt-Bundesamt, tatsächlich die Motorensoftware anzufordern und zu analysieren, ist zum Beispiel dem TÜV Nord als einem großen Technischen Dienst bei der Typgenehmigung nie erteilt worden:

> *„Stephan Kühn (Dresden) (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Gut. - Das heißt, zu keinem Zeitpunkt hatten Sie durch das Kraftfahrt-Bundesamt im Rahmen der Typgenehmigungsprüfung den Auftrag, in die Motorensoftware eines Herstellers eines typgenehmigten Fahrzeugs reinzuschauen?*
>
> *Zeuge Dr. Guido Rettig: So ist das.“*[3493]

[3488] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 211.

[3489] MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 211.

[3490] § 24 Abs. 1 VwVfG.

[3491] *Paeslack*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 66.

[3492] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 15.

[3493] *Abg. Kühn/Dr. Rettig*, Protokoll-Nr. 22 -öffentlich-, S. 42.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7. War das Kraftfahrt-Bundesamt überhaupt in der Lage, seine Arbeit korrekt durchzuführen?

Die Zeugen des Kraftfahrt-Bundesamtes haben erhebliche fachliche Schwächen und personelle Engpässe in der Behörde aufgezeigt. Auch diese Mängel haben neben dem Unwillen der Behörden dazu beigetragen, dass Abschalteinrichtungen nicht früher entdeckt wurden.

Bei den rechtlichen Vorschriften zur Fahrzeuggenehmigung handelt es sich um eine umfassende und komplexe Rechtsmaterie, bei der nationales und europäisches Recht stark miteinander verwoben sind. Der Leiter des Referates Typgenehmigungserteilungen, der Zeuge *Klaus Pietsch*, hat dies folgendermaßen beschrieben: *„Typgenehmigungserteilungen muss man sich so vorstellen, dass wir nach 250 Einzelrechtsakten Genehmigungen erteilen.“*[3494] In seinem Referat haben sich jedoch im Regelfall keine Juristen mit diesen Vorschriften befasst. Der Zeuge gab zu Protokoll:

> *„Zum Verständnis, welche Qualifikationen die Kolleginnen und Kollegen dort mitbringen: Im Referat arbeiten Verwaltungsfachangestellte und es arbeiten Ingenieure, jedoch keine Juristen. Rechtliche Bewertungen werden gleichwohl, bezogen auf den technischen Sachverhalt, im Referat durchgeführt, und in Zweifelsfällen arbeiten wir mit dem Grundsatzreferat bzw. dem Rechtsreferat innerhalb des KBA zusammen.“*[3495]

Nicht nur die fehlende juristische Expertise und das Gespür für rechtlich brisante Fragestellungen fehlten im Kraftfahrt-Bundesamt. Auch personelle Engpässe wurden bei den Typgenehmigungen zum Verhängnis. Am Beispiel der Konformitätsprüfungen berichtete der Zeuge *Lutz Sturm*, Sachgebietsleiter im Sachgebiet „Konformitätsüberprüfungen/Produkte“ des Kraftfahrt-Bundesamtes:

> *„Wir haben etwas Kapazitätsprobleme, sodass wir - - Also, wir haben natürlich versucht, alle Genehmigungen genau nachzuprüfen, genauso - - also Konformitätsprüfungen durchzuführen, so wie die Regelungen es vorschreiben. Allerdings haben wir ja etwas mehr als 100 000 Genehmigungen, die wir nicht alle prüfen können, kapazitätsmäßig.“*[3496]

Auch interne Umstrukturierungen konnten am absoluten Personalmangel nichts ändern: *„Wir sind dadurch natürlich auch stärker, stärkere Mannschaft, aber immer noch zu wenig.“*[3497] Der Zeuge *Klaus Pietsch* beklagte sich, dass seine Behörde mit Bekanntwerden des Abgasskandals schließlich vollends überlastet war und

> *„dass wir aufgrund der besonderen Situation, die wir seit September 2015 haben, nicht immer ganz nach Geschäftsverteilungsplan arbeiten können, sondern eben dort mit den entsprechenden Kapazitäten haushalten müssen und dann die Leute quasi das eine oder andere, was vielleicht nicht im Organisationsplan drinsteht, dann doch tun, damit man die Arbeit bewältigt bekommt“*.[3498]

VI. Pseudo-Aufklärung durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“

1. Welche Rolle spielte die Untersuchungskommission „Volkswagen“?

Das Staatsversagen endete nicht mit dem Bekanntwerden des Abgasskandals im September 2015. Das verdeutlicht die Pseudo-Aufklärung der Affäre durch die Bundesregierung. Am 22. September 2015 setzte Verkehrsminister *Alexander Dobrindt* zwar eilends die Untersuchungskommission „Volkswagen“ ein, um die Vorwürfe gegen Volkswagen zu prüfen und ließ sie später auch unzulässige Abschalteinrichtungen in Fahrzeugen anderer Hersteller entdecken.[3499] Doch mit der Untersuchungskommission wollte Verkehrsminister *Dobrindt* lediglich

---

[3494] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 60.

[3495] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 60.

[3496] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 15.

[3497] *Sturm*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 18.

[3498] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 60 f.

[3499] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 4.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

den Anschein von Aufklärung und Aufarbeitung erwecken. Schon die Einsetzung der Untersuchungskommission war über das Knie gebrochen. Verkehrsminister *Dobrindt* setzte sie zu einem Zeitpunkt ein, *„in der [die] Dimension noch gar nicht absehbar war“*[3500], wie der Verkehrsminister selbst zugab. Auch der Untersuchungsauftrag der Kommission wurde in dieser Eile nach Aussage verschiedener Zeugen nie verschriftlicht oder konkretisiert. Das bestätigte zum Beispiel der Zeuge *Dr. Frank Albrecht*.[3501] Der Zeuge *Stephan Redmann*, selber Mitglied der Untersuchungskommission, führte ebenfalls aus: *„Also, an mich ist weder mündlich noch eben in schriftlicher Form der Auftrag der Untersuchungskommission herangetragen worden.“*[3502]

Auch die rein technische Zusammensetzung der Untersuchungskommission und ihre mangelhaften Schlussfolgerungen zeugen davon, dass die Bundesregierung mit der Untersuchungskommission nur eine Pseudo-Aufklärung betreibt und an echten Konsequenzen nicht interessiert ist. Der Verkehrsminister wollte seine Arbeit vor kritischen Stimmen schützen, um die Interessen der Automobilwirtschaft nicht zu gefährden. Das hat der Glaubwürdigkeit der Untersuchungen stark geschadet.

2. Wurde die Expertise anderer Ministerien und Behörden eingebunden?

Nein, die Untersuchungskommission war ein Alleingang des Bundesverkehrsministers. Bereits die Zusammensetzung der Kommission zeigt, dass es Verkehrsminister *Dobrindt* dabei allein um Industriepolitik und nicht um eine Aufklärung im Sinne der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger ging. So bestand die von ihm einberufene Kommission lediglich aus Vertretern des Verkehrsministeriums und des Kraftfahrt-Bundesamtes sowie aus *Prof. Dr. Georg Wachtmeister* vom Lehrstuhl für Verbrennungskraftmaschinen der TU München. Das einzige externe Mitglied der Untersuchungskommission konnte nicht einmal erklären, wieso die Entscheidung auf ihn fiel: *„Also, warum gerade ich, weiß ich nicht“*.[3503] Dies ist insofern bemerkenswert, als der Zeuge tatsächlich eine enorme fachliche Expertise besitzt – jedoch in einem anderen Bereich als dem, der in der Untersuchungskommission nötig war: *„Ich komme aus der Großmotorenwelt. Da gibt es so ein NEFZ nicht“*.[3504]

Dagegen wurden Expertise und Qualifikationen aus der umweltpolitischen Zivilgesellschaft nicht in die Arbeit der Untersuchungskommission eingebunden. Auch Ministerien und Behörden der Bundesregierung wurden übergangen, obwohl insbesondere das Umweltbundesamt eine fundierte Expertise im Bereich der Luftschadstoffe besitzt.

Auch die Bundeskanzlerin hat den Alleingang des Verkehrsministers bei der Einsetzung der Untersuchungskommission bestätigt – sie wurde lediglich von der Einberufung in Kenntnis gesetzt. Und während andere Ministerien gar keine Möglichkeit hatten, an der Besetzung der Untersuchungskommission mitzuwirken, hatte die Bundeskanzlerin noch nicht einmal Interesse an einem eigenen Vertreter des Bundeskanzleramtes in der Kommission. Die Kanzlerin vertraute lediglich darauf, dass sie *„von den Ergebnissen des Verkehrsministers informiert werde“*.[3505]

Bei der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse zeigt sich ein vergleichbarer Alleingang des Verkehrsministers. Selbst einen Tag vor der Veröffentlichung des Berichts hatte er die anderen Ministerien nicht über die Ergebnisse informiert. An diesem Tag forderten die drei Staatssekretäre *Jochen Flasbarth* (Umweltministerium), *Matthias Machnig* (Wirtschaftsministerium) und *Gerd Billen* (Justizministerium) das Verkehrsministerium in einem Schreiben auf, endlich Zugang zu den Ergebnissen zu erhalten:

> *„Wir halten es mit Blick auf die Bedeutung des Themas weiterhin für dringend erforderlich, dass die beteiligten Ressorts von BMVI jetzt über den Stand der Arbeiten informiert werden.“*[3506]

[3500] *Dobrindt*, Protokoll Nr. 25-öffentlich-, S. 81.

[3501] *Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 27.

[3502] *Redmann*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 146.

[3503] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 99.

[3504] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 110.

[3505] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 22.

[3506] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 49.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insbesondere forderten die Staatssekretäre das Verkehrsministerium zu einem zeitnahen Gespräch über die Ergebnisse auf, das *„unbedingt vor Veröffentlichung der Ergebnisse der Untersuchungskommission erfolgen“*[3507] sollte. Innerhalb des Bundesjustizministeriums wird das Schreiben sogar als *„Brandbrief“*[3508] bezeichnet – eine Wortwahl, die das Unverständnis über den Alleingang des Verkehrsministers eindrucksvoll illustriert.

Die Ministerien waren mit ihrer Klage nicht alleine. Auch die EU-Kommission hat wegen der mangelhaften Informationspolitik ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Deutschland habe sich geweigert, alle Informationen des Untersuchungsausschusses offenzulegen, *„die potenzielle Unregelmäßigkeiten bei den Emissionen von Stickoxid (NOx) bei Fahrzeugen des Volkswagenkonzerns und anderer Hersteller in ihrem Hoheitsgebiet betreffen“*.[3509]

3. Konnte die Untersuchungskommission den Skandal aufklären?

Nein, bei der Untersuchungskommission des Verkehrsministers handelte es sich letztlich um ein Täuschungsmanöver. Dies liegt an den unzureichenden Untersuchungen und den falschen Konsequenzen, die aus ihnen gezogen wurden.

Die Untersuchungskommission hat die Tragweite des Abgasskandals nicht aufgedeckt. Unabhängig von der Bewertung von Abschalteinrichtungen ist es der Untersuchungskommission nicht einmal gelungen, alle Abschalteinrichtungen in den überprüften Fahrzeugen zu entdecken. Das zeigt beispielhaft ein Vorfall mit einem Audi-Fahrzeug.

Im November 2016, ein halbes Jahr nach Veröffentlichung des Abschlussberichts der Untersuchungskommission, berichtete eine auflagenstarke Sonntagszeitung über neue Vorwürfe von Abschalteinrichtungen in Fahrzeugen von Audi.[3510] Erneut war es eine amerikanische Behörde, die aktiv geworden war, bevor deutsche Kollegen überhaupt nur einen Verdacht schöpften. Dem Bericht zufolge sollen verschiedene Audi-Fahrzeuge auf dem Abgasprüfstand eine sog. Aufwärmstrategie mit geringer Motor-Drehzahl und geringem Kraftstoffverbrauch bzw. geringen CO_2-Emissionen eingesetzt haben. Dabei war das Fahrzeug offenbar in der Lage, die Testsituationen über nicht erfolgte Lenkbewegungen zu erkennen: Wenn das Steuer um mehr als 15 Grad gedreht werde, was bei einer Testsituation auf dem Rollenprüfstand nicht vorkommt, wisse das Fahrzeug, dass es nicht getestet werde. Die Untersuchungskommission hatte davon keine Kenntnis – denn sie glaubte den Angaben von Audi, anstatt die Aufwärmstrategie selber zu untersuchen. Im Untersuchungsbericht heißt es, dass die Aufwärmstrategie *„nach Herstellerangaben auf dem Prüfstand wie auf der Straße gleichermaßen angewendet“*[3511] werde. Erst nachdem die Medien über die Vorgänge in den USA berichteten, nahm sich auch das Kraftfahrt-Bundesamt vor, die Vorwürfe zu prüfen – doch die Ergebnisse liegen bis heute nicht vor (siehe Frage 26).

Die blinden Flecken der Untersuchungskommission thematisierte der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister* bereits während der Untersuchungen im Winter 2015/2016 in einer E-Mail an den Zeugen *Guido Zielke*, der für das Verkehrsministerium ebenfalls an der Untersuchungskommission beteiligt war. Selbst dieser einzige wissenschaftliche Experte in der Untersuchungskommission zweifelte an seinen Untersuchungsmethoden:

> *„Bei mir kommen allerdings etwas Zweifel auf, ob wir tatsächlich die Vorgehensweise der Emissionskontrolle aller Hersteller richtig aufgedeckt haben. Wir haben zu sehr in Richtung VW-Vorgehensweise gedacht.“*[3512]

Doch auch bei den Abschalteinrichtungen, die entdeckt wurden, hat die Untersuchungskommission die falschen Konsequenzen gezogen. Zwar stellt sie abschließend fest: *„Alle Hersteller nutzen aber Abschalteinrichtungen*

[3507] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 49 f.

[3508] MAT A BMJV-2-1, Ordner 9, Bl. 58.

[3509] *Europäische Kommission* (2016): „Fahrzeugemissionen: Kommission eröffnet Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Vorschriften“ (Internetnachweis: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_de.htm, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3510] *Bild am Sonntag* (2016): „Verdacht auf CO_2-Betrug bei Audi“, 6. November 2016, S. 1.

[3511] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 24.

[3512] MAT A Odenwald, Ordner 2, Bl. 129.

gemäß der Definition in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007"[3513], doch lediglich bei den Fahrzeugen mit dem manipulierten VW-Motor kommt sie zu dem Schluss, dass diese illegal sind. Bei 20 weiteren getesteten Fahrzeugen wollte die Untersuchungskommission diesen Schluss nicht ziehen, obwohl es sich um *„Fahrzeuge mit auffällig hohen NOx-Werten [handelt], die technisch nicht ausreichend erklärbar schienen"*[3514], und deshalb im Bericht einer „Gruppe II" zugeordnet wurden.

Dieser Unwille basiert nicht zuletzt darauf, dass die Mitglieder der Untersuchungskommission die Tragweite und Problematik der Abschalteinrichtungen nicht einzuschätzen wussten. Auf die Frage, welche Meinungen es in der Untersuchungskommission zur Frage gab, ob Thermofenster zulässig sind oder nicht, antwortete der Zeuge *Prof. Dr. Wachtmeister*: *„Das ist eine ganz schwierige Diskussion, die man da führen muss. Und die Antwort weiß ich selber nicht"*.[3515] Das hielt ihn nicht davon ab, trotzdem eine Antwort auf diese Frage zu geben. Sie lautet: *„Ja. Ich würde sagen, die haben alle die Richtlinie eingehalten, weil die Richtlinie so ein großes Scheunentor ist"*.[3516] Deswegen habe er folglich *„auch jedem Hersteller die Absolution erteilt"*.[3517]

Der Sachverständige *Prof. Dr. Martin Führ* zweifelt an der Zulässigkeit der weiteren durch die Untersuchungskommission entdeckten Abschalteinrichtungen, denn

> *„eine hinreichende Begründung dafür, dass die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, nach denen eine Abschalteinrichtung ausnahmsweise zulässig ist, ist dem Bericht der Untersuchungskommission nicht zu entnehmen"*.[3518]

Vielmehr müsse von der Unzulässigkeit der Abschalteinrichtungen ausgegangen werden:

> *„Die dort wiedergegebenen Einlassungen der Hersteller – sowie spätere Ausführungen etwa in Gestalt einer Pressemitteilung – legen vielmehr den Schluss nahe, dass die Ausnahmevoraussetzungen zu keinem Zeitpunkt vorlagen."*[3519]

4. Welchen Einfluss hatten die Hersteller auf den Bericht der Untersuchungskommission?

Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Untersuchungskommission bei der Bewertung der Abschalteinrichtungen bestehen auch, da offenbar die Interpretation der Messergebnisse und die Texte des Untersuchungsberichts teilweise mit den Autoherstellern abgesprochen wurden.

So berichtete die Nachrichtenseite Spiegel online im November 2016 darüber, wie rücksichtsvoll die Untersuchungskommission mit den Einwänden der Hersteller umging.[3520] Ergebnistexte für den Untersuchungsbericht wurden offenbar mit Herstellern *„abgestimmt"*. Über andere Vorgänge heißt es, die Veröffentlichung der Ergebnisse sei mit den Herstellern vorab *„konkret besprochen"* worden. Dabei wurden laut Bericht teilweise sogar Formulierungen geändert, da *„der Hersteller an dieser Stelle so empfindlich"* sei.

[3513] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen". Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen", S. 119.

[3514] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen". Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen", S. 18.

[3515] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 110.

[3516] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 111.

[3517] *Prof. Dr. Wachtmeister*, Protokoll Nr. 20-öffentlich-, S. 111.

[3518] MAT A SV-4, Führ – 2. Fassung, S. 4.

[3519] MAT A SV-4, Führ – 2. Fassung, S. 4.

[3520] *Traufetter/Spiegel online* (2016): „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern. "Mit industriefreundlichem Gruß"" (Internatnachweis: http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ein weiterer Bericht der Nachrichtenseite[3521] zeigt, dass ein Hersteller betreffende Textstellen offenbar auch ganz direkt mit einem Textverarbeitungsprogramm bearbeiten durfte. Dabei habe er das Wort „Abschalteinrichtung“ durch die Formulierung „Abgassystem“ ersetzt und einen weiteren direkten Hinweis auf Abgasmanipulationen gelöscht. Alle Änderungen seien schließlich vom Kraftfahrt-Bundesamt akzeptiert worden – Grund genug für den Autohersteller, sich für die *„konstruktive Zusammenarbeit“* zu bedanken.

Dieser Verdacht wurde auch in den Zeugenbefragungen thematisiert. So gab der Zeuge *Mark Wummel*, Mitarbeiter im Kraftfahrt-Bundesamt und Mitglied der Untersuchungskommission „Volkswagen“ an, es habe Rücksprachen mit Herstellern zu den Messergebnissen gegeben. Man habe sich die Ergebnisse teilweise erklären lassen und Begründungen für Motorschutzmaßnahmen eingeholt.[3522]

Eine seiner Mails, die KBA-Präsident *Ekhard Zinke* in diesem Zusammenhang an seine Mitarbeiter sendete, schloss er offenbar *„mit industriefreundlichem Gruß“*[3523] – und unterhöhlt mit dieser Formulierung endgültig das Vertrauen, dass mit dem Bericht der Untersuchungskommission tatsächlich eine lückenlose, transparente und schonungslose Aufklärung der Manipulationen erfolgt ist.

5. Welche Abweichungen gab es bei dem Kraftstoffverbrauch und welche Auswirkungen haben sie?

Bei den Abgasmessungen der Untersuchungskommission „Volkswagen“ hat das Kraftfahrt-Bundesamt bei 30 der insgesamt 53 getesteten Fahrzeuge auffällige CO_2-Werte festgestellt. Bei diesen Fahrzeugen wurden deshalb zusätzliche Untersuchungen durch die Untersuchungskommission eingeleitet.[3524] Doch auch ein Jahr nach Veröffentlichung des ersten Berichts über die Stickoxidemissionen liegen die Messergebnisse zum CO_2-Ausstoß weiterhin nicht vor. Auf der Webseite des Verkehrsministeriums heißt es lediglich, dass die Ergebnisse in einem eigenen CO_2-Prüfbericht veröffentlicht werden sollen.[3525] Auf die stetige Nachfrage der Grünen-Bundestagsfraktion, wann diese Veröffentlichung erfolgen soll, heißt es lediglich, dass die Messungen weiterhin nicht abgeschlossen seien. Das klingt nach einem schwerlich glaubwürdigen Vorwand, da Stickoxidemissionswerte unter wesentlich höherem Aufwand ermittelt und bewertet werden müssen und trotzdem schneller veröffentlicht wurden als die CO_2-Messergebnisse.

Dass die Verbrauchs- bzw. CO_2-Messergebnisse seit über einem Jahr unter Verschluss gehalten werden, ist unverantwortlich, da die Ergebnisse massive Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Bundes sowie auf die Rechte der Verbraucherinnen und Verbraucher und deren Kaufentscheidungen haben können.

Die Kfz-Steuer berechnet sich teilweise nach den CO_2-Emissionen des Fahrzeugs.[3526] Falls die tatsächlichen Emissionen des Fahrzeugs höher sind als die Werte, die bei der Typgenehmigung angegeben wurden, entgehen dem Staat Steuereinnahmen aufgrund der inkorrekten Bemessungsgrundlage. Eine Studie[3527] hat die steuerlichen Mindereinnahmen berechnet, die sich aufgrund der Verbrauchsdifferenzen zwischen dem offiziell angegebenen Wert und dem tatsächlichen Realverbrauch auf der Straße ergeben. Zwischen 2010 bis 2015 könnten sich diese Mindereinnahmen auf rund 3,3 Mrd. Euro belaufen haben. Allein der Fehlbetrag aus dem Jahr 2015

[3521] *Traufetter/Spiegel online* (2017): „VW-Abgasaffäre. Porsche durfte Untersuchungsbericht schönen“ (Internetnachweis: http://www.spiegel.de/auto/aktuell/vw-abgasskandal-porsche-durfte-untersuchungsbericht-schoenen-a-1136167.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3522] *Wummel*, Protokoll Nr. 12-öffentlich-, S. 138.

[3523] *Traufetter/Spiegel online* (2016): „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern. "Mit industriefreundlichem Gruß"“ (Internetnachweis: http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3524] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.J.): Webseite zur „Abgas-Thematik“ (Internetnachweis: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/abgas-thematik.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3525] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (o.J.): Webseite zur „Abgas-Thematik“ (Internetnachweis: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/abgas-thematik.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3526] *Generalzolldirektion* (o.J.): Webseite zur „Steuerhöhe“ (Internetnachweis: http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrsteuern/Kraftfahrzeugsteuer/Grundsaetze_Besteuerung/Steuerhoehe/steuerhoehe_node.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3527] *FÖS* (2016): „Falsche Emissionswerte und ihre Auswirkungen auf die Kfz-Steuer“ (Internetnachweis: http://foes.de/pdf/2016-11-FOES-Falsche-Emissionswerte-Kfz-Steuer.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aufgrund zu niedriger CO_2-Werte entspräche in etwa 12 Prozent des jährlichen Gesamtaufkommens der Steuer. Wenn sich bei den CO_2-Messungen der Untersuchungskommission „Volkswagen“ herausstellen sollte, dass die angegebenen Verbrauchsangaben auch bei dem zur Ermittlung der Kfz-Steuer festgelegten NEFZ-Test nicht eingehalten werden, sollten die Hersteller aufgrund ihrer Falschangaben dazu verpflichtet werden, die entgangenen Einnahmen zu entrichten. Aus diesem Grund müssen die Messergebnisse unverzüglich veröffentlicht werden.

Verbraucherinnen und Verbraucher haben ebenfalls das Nachsehen. Sie können durch falsche Verbrauchsangaben keine korrekten Kaufentscheidungen treffen, da sie über die realen Kosten im Unklaren gelassen werden. Verbraucherinnen und Verbraucher, die bereits ein Auto gekauft haben, brauchen ebenfalls Klarheit darüber, falls die offiziellen Verbrauchsangaben nicht korrekt sind, da sie bei größeren Abweichungen Schadensersatz einfordern könnten. Diese Ansprüche könnten jedoch verjähren, denn mit jeder Verzögerung bei der Veröffentlichung der Messungen der Untersuchungskommission schwinden Möglichkeiten, tatsächlich rechtliche Schritte gegen die Hersteller einlegen zu können.

Dass Verbraucher bei falschen Verbrauchsangaben beispielsweise einen Rücktritt vom Kaufvertrag oder eine Minderung des Kaufpreises einfordern könnten, ist selbst dem Justizministerium klar. Dort hat man eine *„Bewertung von Fragen zu den zivilrechtlichen Gewährleistungsansprüchen bei falschen Angaben zu Abgaswerten sowie Abweichungen des tatsächlichen Kraftstoffverbrauchs von den Herstellerangaben“*[3528] erstellen lassen. Darin wird auch Bezug auf Gerichtsurteile genommen, in denen ein Mehrverbrauch von über zehn Prozent die Grundlage für Gerichtsurteile im Sinne der Verbraucher war.

6. Wurde der Abgasskandal zur Chefsache erklärt?

Nein, die Bundeskanzlerin hat den Abgasskandal nicht zur Chefsache erklärt. Angesichts der Gesundheitsgefahren für Millionen von Menschen in den Ballungsgebieten und der jährlich zehntausend vorzeitigen Todesfälle aufgrund von Stickoxiden ist dies ein Zeichen unverständlicher Ignoranz. Auch die Tatsache, dass die Zukunft einer der wichtigsten deutschen Arbeitgeber auf dem Spiel stand, hätte Grund genug für die Bundeskanzlerin sein müssen, die Aufklärung und Aufarbeitung des Abgasskandals nicht alleine dem Verkehrsminister zu überlassen, der stärker am wirtschaftlichen Erfolg der Autoindustrie, anstatt an der Gesundheit der Bevölkerung, an Verbraucherrechten und an einer umfassenden Nachrüstung der Fahrzeuge interessiert ist. Im Untersuchungsausschuss brachte die Bundeskanzlerin diese Einschätzung folgendermaßen auf den Punkt: *„Es war ja nicht unser Problem, sondern erst mal das Problem von VW“*.[3529] Zeitweilig bezeichnete die Bundeskanzlerin den Abgasbetrug bei Volkswagen gar als *„Vorkommnisse, die schnellstmöglich behoben werden müssen“*.[3530] Doch an der Aufklärung bei Volkswagen selbst war die Kanzlerin ebenfalls nicht interessiert, denn sie könne *„dazu überhaupt nichts sagen, was Volkswagen aufklärt“*.[3531]

VII. Mangelhafte und ausbleibende Maßnahmen der Bundesregierung als Reaktion auf den Abgasskandal

1. Hat die Bundesregierung Sanktionen gegenüber den Herstellern verhängt, zum Beispiel in Form von Bußgeldern?

Nein, Verkehrsminister *Dobrindt* hält bis heute seine schützende Hand über die Autoindustrie und verzichtet auf Bußgelder gegenüber den Herstellern. Ohnehin hat es die Bundesregierung jahrelang versäumt, überhaupt abschreckende Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen.

Dabei fordert die EU-Verordnung 715/2007 unmissverständlich:

[3528] MAT A BMJV-2-1, Ordner 12, Bl. 3.

[3529] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 33.

[3530] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 43.

[3531] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 38.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße von Herstellern gegen die Vorschriften dieser Verordnung Sanktionen fest und treffen die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“[3532]

Doch die Verordnung belässt es nicht bei der allgemeinen Forderung, ein Sanktionssystem einzuführen. Sie führt auch aus, welche Arten von Verstößen bei den Sanktionen besonders zu berücksichtigen sind. Genannt wird auch explizit die *„Verwendung von Abschalteinrichtungen“*.[3533]

Doch ernsthaft umgesetzt wurde das Sanktionssystem nie. Das stellt auch ein Mitarbeiter des Verkehrsministeriums fest, der in einer E-Mail an den Kollegen und den Zeugen *Guido Zielke* schreibt, *„dass die bestehenden Vorschriften den europäischen Vorgaben wohl nicht in vollem Umfang gerecht werden. Das betrifft speziell die Sanktion für das rechtswidrige Verbauen von Abschalteinrichtungen“*.[3534]

Selbst diese wenigen tatsächlichen Sanktionsmöglichkeiten will der Verkehrsminister nicht nutzen. Stattdessen gab es die Anweisung, das mildeste Mittel zu wählen, um den Betrug zu beseitigen. Mit der Pflicht, lediglich einen rechtsgültigen Zustand wiederherzustellen, und den vorausgehenden Betrug nicht durch Bußgelder zu ahnden, wurde ein wahrlich milder Weg gewählt. Auch die EU-Kommission geht mit einem Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vorgehen des Verkehrsministers vor, *„weil sie ihre nationalen Bestimmungen über Sanktionen nicht angewendet haben, obwohl Volkswagen verbotene Abschaltprogramme verwendete“*.[3535]

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Weder hat man sich vor dem Abgasskandal mit dem Thema befasst…

„War das KBA schon vor Bekanntwerden des Abgasskandals einmal mit der Frage von Sanktionserhebungen befasst aufgrund der bis dahin geltenden Rahmenrichtlinien bezüglich der Abgasemissionen?

Zeuge Frank Liebhart: Ist mir nichts drüber bekannt, dass wir damit befasst waren“.[3536]

…noch hat man Sanktionen während des Abgasskandals in Betracht gezogen:

„Hat das KBA Maßnahmen veranlasst zur Erhebung von Sanktionen wegen des Feilbietens oder Inverkehrbringens von Fahrzeugen mit einer ungültigen Übereinstimmungsbescheinigung?

Zeuge Ekhard Zinke: Nein.“[3537]

2. Warum läuft der Rückruf betroffener Fahrzeuge so ungewöhnlich ab und vor welchen Unsicherheiten stehen die Verbraucherinnen und Verbraucher?

Das Kraftfahrt-Bundesamt hat am 15. Oktober 2015 den Rückruf der Fahrzeuge mit dem manipulierten Motor angeordnet.[3538] Dabei macht sie von einer ungewöhnlichen Maßnahme Gebrauch. Anstatt einen geordneten Rückruf anzuordnen, wie er dem Produktsicherheitsgesetz entspricht und bereits in der Vergangenheit bei Fahrzeugen durchgeführt wurde, hat die Bundesregierung entschieden, nachträgliche Nebenbestimmung zur bereits erteilten Typgenehmigung anzuordnen.[3539]

[3532] Art. 13 Abs. 1 VO (EG) Nr. 715/2007.

[3533] Art. 13 Abs. 2 VO (EG) Nr. 715/2007.

[3534] MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27-7357 .3-6, Ordner 40, Bl. 265.

[3535] *Europäische Kommission* (2016): „Fahrzeugemissionen: Kommission eröffnet Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Vorschriften“ (Internetnachweis: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_de.htm, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3536] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 63.

[3537] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 119.

[3538] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 12.

[3539] *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (2016): „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“. Untersuchungen und verwaltungsrechtliche Maßnahmen zu Volkswagen, Ergebnisse der Felduntersuchung des Kraftfahrt-Bundesamtes zu unzulässigen Abschalteinrichtungen bei Dieselfahrzeugen und Schlussfolgerungen“, S. 12.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Begründung für diese Entscheidung ist nicht nachvollziehbar. Der Zeuge *Dr. Frank Albrecht* betonte, dass das Verkehrsministerium und das Kraftfahrt-Bundesamt zu der Einschätzung kamen, dass ein geordneter Rückruf mögliche Gefahren durch die Fahrzeuge voraussetzt. Doch höhere Emissionen aufgrund der Abschalteinrichtung in den Fahrzeugen seien keine solche Gefahr, so seine Darstellung. Und weiter:

> *„Vorsitzender Herbert Behrens: Und da haben Sie festgestellt, es besteht keine Gefahr, auch aufgrund der hohen Realemissionen keine Gefahr für Gesundheit und Umwelt nach Ihrer Einschätzung. Habe ich Sie so richtig verstanden?*
>
> *Zeuge Dr. Frank Albrecht: […] Wir kamen zu dem Ergebnis, dass eine konkrete Gefahr, die nach dieser Vorschrift verlangt werden muss, nicht besteht, ja.“*[3540]

Das Verfahren sorgt auch innerhalb der Bundesregierung für Rätselraten. Ob Volkswagen Sanktionen drohen, wenn die Umrüstungen nicht vorankommen, bleibt jedenfalls auch für die Zeugen unklar. Das liegt zunächst daran, dass selbst der Präsident des Kraftfahrt-Bundesamtes keine Kenntnis davon hat, ob es überhaupt verbindliche Fristen für die Umrüstung gibt, denn „*im Grundbescheid, […] meine ich, steht das nicht drin“*.[3541] Unklar bleibt so auch, was die Konsequenzen für Volkswagen wären, denn *„das entzieht sich momentan meinem Überblick. Da kann ich nichts zu sagen“*.[3542] Der Zeuge *Klaus Pietsch* suggerierte, dass Volkswagen keine Sanktionen drohen könnten, da der Hersteller insofern seine Pflicht erfüllt habe, als er für alle betroffenen Fahrzeughalter die Möglichkeit schafft, die Fahrzeuge umrüsten zu lassen. Über die Sanktionen für die Hersteller zu reden „*wäre jetzt hypothetisch“*, denn diese *„haben nachgewiesen, dass sie in der Lage sind, mit dem, mit ihrer technischen Maßnahme, alle Fahrzeuge wieder vorschriftsmäßig machen zu können“*.[3543]

Vielmehr scheinen mögliche Sanktionen letztlich die Verbraucherinnen und Verbraucher zu treffen, wie einige Zeugen durchblicken ließen. Auf die Frage, was passiert, wenn diese ihre Fahrzeuge nicht nachrüsten lassen, betonte der Zeuge *Pietsch* zwar, dass diese Frage *„noch nicht behandelt“* sei, denn *„das ist eine Frage, die sich in die Zukunft richtet, wenn wir den Fall bekommen“*.[3544] Andere Zeugen wurden jedoch deutlicher, zum Beispiel *Frank Liebhart*. Die Zulassungsbehörden könnten *„in eigener Entscheidung auch möglicherweise ein Stilllegungsverfahren einleiten“*. Doch auch er wisse nicht, inwiefern es dazu kommen werde, *„weil es ist nicht unsere Zuständigkeit, sondern liegt, wie ich ja sagte, bei den Ländern, bei den Zulassungsbehörden. Wie das in Zukunft sein kann, das weiß ich natürlich nicht“*.[3545]

Umso verunsicherter sind deshalb die Verbraucherinnen und Verbraucher. Viele scheuen die Umrüstung bislang, da Volkswagen lediglich eine Bestätigung abgeben will, dass sich an den typgenehmigungsrelevanten Eigenschaften der Fahrzeuge nichts ändern werde. Eine Garantie, die mögliche Folgeschäden durch die Umrüstung abdecken würde, gibt es jedoch nicht. Zahlreiche Berichte von Verbraucherinnen und Verbrauchern und Tests, die auf einen höheren Kraftstoffverbrauch und ein anderes Motorverhalten hindeuten, steigern die Unsicherheit umso mehr. Auch das Innenministerium in Bayern, Heimat von Verkehrsminister *Alexander Dobrindt*, will betroffene Polizeifahrzeuge zunächst nicht umrüsten lassen. Dort hat man Angst, dass „*Fakten geschaffen werden, die die spätere Geltendmachung von Ansprüchen erschweren oder gänzlich ausschließen“*.[3546]

Immer wieder wird auch davon berichtet, dass betroffene Fahrzeuge die Hauptuntersuchung nicht mehr bestehen könnten, wenn sie nicht umgerüstet würden. Schon im Oktober 2016 berichtete die Nachrichtenseite Focus online[3547] von Rückrufschreiben, in denen davor gewarnt wurde, dass nicht umgerüstete Fahrzeuge keine neue

---

[3540] *Vors. Behrens/Dr. Albrecht*, Protokoll Nr. 24-öffentlich-, S. 46.

[3541] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 128.

[3542] *Zinke*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 128.

[3543] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 82.

[3544] *Pietsch*, Protokoll Nr. 22-öffentlich-, S. 47.

[3545] *Liebhart*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 52.

[3546] *Welt online* (2017): Bayerische Polizei will ihre Dienst-VWs nicht nachrüsten lassen (Internetnachweis: https://www.welt.de/regionales/bayern/article162253386/Bayerische-Polizei-will-ihre-Dienst-VWs-nicht-nachruesten-lassen.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3547] *Viehmann/Focus online* (2016): „Kein TÜV für Schummel-Diesel? Software-Update: Warum Sie nicht auf die VW-Drohung reinfallen sollten“ (Internetnachweis: http://www.focus.de/auto/news/abgas-skandal/kein-tuev-fuer-schummel-diesel-juristen-raten-von-abgas-rueckruf-ab_id_6066849.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Prüfplakette erhalten könnten. TÜV Süd und DEKRA wiesen dies zurück. Der TÜV Nord wiederum drohte im Februar 2017 damit, keine Plaketten zu erteilen[3548], musste jedoch anschließend ebenfalls seine Aussage revidieren und klarstellen, dass dafür eine Anweisung oder gesetzliche Regelung des Verkehrsministeriums nötig sei.[3549] Neue Verwirrung schafft ein Bericht aus dem April 2017 über einen Beschluss des Bund-Länder-Fachausschusses „Technisches Kraftfahrwesen". Das Fehlen des von Volkswagen bereitgestellten Softwareupdates soll bei der Hauptuntersuchung künftig als ein „*erheblicher Mangel*" gewertet werden.[3550] Wie sich das allerdings mit der zuvor dargestellten Äußerung verhält, dass die Gefahr durch Abschalteinrichtungen nicht so groß gewesen sei, dass man einen ordentlichen Rückruf hätte einleiten können, bleibt völlig schleierhaft.

Das Vorgehen der Bundesregierung zeigt die Pervertierung des Verursacherprinzips. Zwar sind es Autohersteller, die unzulässige Abschalteinrichtungen verbaut haben, doch gedroht wird den betrogenen Autofahrern, die mit einer Zwangsstilllegung rechnen müssen.

3. Unterstützt die Bundesregierung betrogene Verbraucherinnen und Verbraucher dabei, eine Entschädigung zu erhalten?

Während betroffene Kundinnen und Kunden von Volkswagen in den USA entschädigt werden, haben Betroffene in Deutschland bislang keine finanzielle Kompensation erhalten. Dabei sind unterschiedliche Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher denkbar, zum Beispiel ein Rücktritt vom Kaufvertrag, eine Minderung des Kaufpreises oder Schadensersatz.[3551] Auch freiwillige Entschädigungen, wie sie beispielsweise von EU-Industriekommissarin *Elżbieta Bieńkowska*[3552] und EU-Verbraucherschutzkommissarin *Vera Jourová*[3553] von Volkwagen gefordert werden, will der Konzern nicht leisten. Dabei erhält er die Unterstützung der Bundesregierung, die seit Bekanntwerden des Skandals ebenfalls versucht, solche Forderungen abzuwehren. Dies zeigt sich beispielhaft an diversen Handlungen der Bundesregierung.

Als im November 2015 im Justizministerium die Antwort auf eine mündliche Frage der Grünen-Bundestagsabgeordneten *Renate Künast* erstellt wurde, wurden Textstellen zum Betrugscharakter der Manipulationen durch Volkswagen stark entschärft. Der Verfasser der Antwort bemerkte, er würde *„nicht nach außen behaupten wollen, dass hier ein strafrechtlicher Betrug in Frage käme"*.[3554]

Auch bei der Frage, welche Entschädigungen Volkswagen an die Verbraucherinnen und Verbraucher zahlen könnte, entschloss sich die Bundesregierung, keinen Druck auf Volkswagen ausüben zu wollen. Bei der Erstellung eines Berichts für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages, in dem die Auswirkungen des Abgasskandals auf die Verbraucherinnen und Verbraucher dargestellt werden sollten, entschärfte sie ebenfalls brisante Textstellen. In einem Entwurf vom 27. November 2015 schrieben Mitarbeiter der Bundesregierung noch: *„Kunden in Deutschland dürfen zudem nicht schlechter gestellt werden als betroffene Kunden in anderen Ländern"*.[3555] Im Bericht, der dem Ausschuss vorgelegt wurde, fehlt dieser Satz jedoch. Auf diese Aussage angesprochen, versuchten sich die Zeugen im Untersuchungsausschuss an denkwürdigen Interpretationen: Dass kein

---

[3548] *Witte/Osnabrücker Zeitung online* (2017): „Abgasskandal: Keine TÜV-Plakette für nicht-umgerüstete Autos?" (Internetnachweis. http://www.noz.de/deutschland-welt/wirtschaft/artikel/844871/abgasskandal-keine-tuev-plakette-fuer-nicht-umgeruestete-autos, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3549] *Spiegel online* (2017): „Umrüstung von Dieselautos. TÜV zieht Drohung gegen VW-Kunden zurück" (Internetnachweis: http://www.spiegel.de/auto/aktuell/abgasaffaere-tuev-zieht-drohung-gegen-vw-kunden-zurueck-a-1133113.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3550] *Presseportal.de* (2017): „ARD-Kontraste: VW-Dieselskandal: Diesel-Umrüstungs-Verweigerern droht TÜV-Entzug" (Internetnachweis: http://www.presseportal.de/pm/51580/3606434, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3551] *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (2016): „Zivilrechtliche Ansprüche von Verbrauchern gegenüber Autoherstellern bei manipulierten Emissionskontrollsystemen".

[3552] *Doll/Welt online* (2017): „Auch in Europa kommen noch Forderungen auf VW zu" (Internetnachweis: https://www.welt.de/wirtschaft/article156566252/Auch-in-Europa-kommen-noch-Forderungen-auf-VW-zu.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3553] *Tauber/Schiltz/Welt online* (2017): „So soll VW Europas Verbraucher entschädigen" (Internetnachweis: https://www.welt.de/wirtschaft/article158984868/So-soll-VW-Europas-Verbraucher-entschaedigen.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3554] MAT A BMJV-2-1, Ordner 8, Bl. 24.

[3555] MAT A BMJV-2-1, Ordner 6, Bl. 81.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Verbraucher schlechter gestellt werden dürfe, betrifft nach Ansicht des Zeugen *Gerd Billen „nicht die Frage einer pauschalen Entschädigung“*.[3556] Der Zeuge ergänzte, man habe *„damit nicht gemeint, zu sagen, das muss der gleiche Betrag sein“*[3557] – doch genau diese Gleichbehandlung bei der Entschädigung liegt nahe. Die Aussage widerspricht auch einem Protokoll der 26. Sitzung der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz im November 2015, in dem dem Justizministerium die Aussage zugeschrieben wird: *„Wenn man aber Presseberichten Glauben schenken darf, nach denen VW in den USA 1.000 $ pro Kunde als (zusätzlichen) Schadenersatz anbieten will, nicht aber innerhalb der in EU, dann ist dies für niemand nachvollziehbar“*.[3558]

In der Öffentlichkeit versteht die Bundesregierung offenbar unter der Tatsache, dass kein Verbraucher schlechter gestellt werden darf, rechtstaatliche Selbstverständlichkeiten. Die Zeugin *Sonja Kreitmair* aus dem Justizministerium verstand unter der Forderung vielmehr, *„dass Verbraucher also jetzt grundsätzlich […] auch in Deutschland ihre Rechte wahren können müssen und - - Ja, das wollten wir allerdings auch zum Ausdruck bringen“*.[3559]

4. Wo bleiben die Musterfeststellungsklagen, die Justizminister Maas auch als Reaktion auf den Abgasskandal einführen wollte?

Der Abgasskandal hat zudem den Mangel an rechtlichen Instrumente für die Verbraucherinnen und Verbraucher unterstrichen. Wer aufgrund manipulierter Abgaswerte gegen einen Hersteller klagen will, muss dies ganz alleine bewerkstelligen, da es in Deutschland keine Möglichkeit zur Gruppenklage gibt.

Pläne des Justizministeriums, das Rechtssystem an dieser Stelle anzupassen, wurden jahrelang nicht vorangetrieben. Doch der Abgasskandal sorgte für neuen Aktionismus bei Verbraucherschutzminister Heiko Maas. Der hatte nach Bekanntwerden des Skandals angekündigt, das Instrument der Musterfeststellungsklage einzuführen. Erklärtes Ziel war es, gerichtliche Entscheidungen für ähnliche Sachverhalte in einem Verfahren zu bündeln.[3560]

Bereits früh wurde das Vorhaben von Verkehrsminister *Dobrindt* torpediert. In dem Entwurf des zuvor erwähnten Berichts für den Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages war auch ein Kapitel zur Prüfung der Musterfeststellungsklage vorgesehen. Verkehrsminister *Dobrindt* hat dieses Kapitel höchstpersönlich gestrichen. In den Unterlagen des Verkehrsministeriums findet sich seine handschriftliche Notiz am Seitenrand: *„Lehnen wir ab!!! Komplett streichen!“*[3561]

Ein Jahr später, im Dezember 2016, wurde dennoch ein Referentenentwurf vorgelegt.[3562] Dieser Entwurf ließ jedoch zu wünschen übrig: Zwar könnten Rechtsfragen in Musterprozessen geklärt werden, doch nach der Entscheidung müsste jeder Einzelne trotzdem klagen. Wesentlich sinnvoller wäre die Umsetzung des Grünen-Gesetzentwurfs zu Gruppenverfahren aus dem Jahr 2014. Dieser sieht vor, dass sowohl eingetragene Verbände als auch jedes Mitglied der Gruppe als „Gruppenkläger“ klagen können. Ein weiteres Manko des Referentenentwurfs: Für die Geschädigten des Abgasskandals käme das Gesetz aufgrund der langen Einführungsphase wohl ohnehin zu spät.[3563]

Doch erneut wurde der Justizminister von seinen Kollegen zurückgepfiffen. Ein Medienbericht[3564] vom Februar 2017 offenbart: Insbesondere die Unionsminister *Alexander Dobrindt* (CSU), *Wolfgang Schäuble* (CDU) und

---

[3556] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 35.

[3557] *Billen*, Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 35.

[3558] MAT A BMJV-2-1, Ordner 1, Bl. 18.

[3559] *Kreitmair*, Protokoll Nr. 14-öffentlich-, S. 33.

[3560] *Die Welt* (2015): „Berlin will im Abgas-Skandal Gruppenklagen ermöglichen“, 28. September 2015, S. 9.

[3561] MAT A BMVI-2-1, LA 23, Ordner 9, Bl. 243.

[3562] *Der Tagesspiegel* (2016): „Viele Kleine gegen einen Großen“, 2. Dezember 2016, S. 16.

[3563] *Künast/Grünen-Bundestagsfraktion* (2016): „Verspäteter Gesetzentwurf zur Musterfeststellungsklage - Verbraucher haben das Nachsehen“ (Internetnachweis: https://www.gruene-bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2016/dezember/verspaeteter-gesetzentwurf-zur-musterfeststellungsklage-verbraucher-haben-das-nachsehen-02-12-2016.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3564] *Ludwig/Süddeutsche Zeitung online* (2017): „Union blockiert Sammelklagen für VW-Fahrer“ (Internetnachweis: http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/konsumentenrechte-union-blockiert-sammelklagen-fuer-verbraucher-1.3364565, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Christian Schmidt (CSU), aber auch die Bundeskanzlerin haben die Arbeiten am Entwurf auf Eis gelegt. Unter anderem wird das Argument ins Feld geführt, man habe sich im Koalitionsvertrag nicht auf die Einführung einer Musterfeststellungsklage verständigt.

Damit hat es die Bundesregierung in der Legislaturperiode nicht geschafft, die Verbraucherrechte bei künftigen Skandalen zu stärken. Vom verbraucherschutzpolitischen Aktionismus des Justizministers *Heiko Maas* ist nicht viel übriggeblieben.

5. Werden die Schlupflöcher mit dem neuen WLTP-Labortest und den neuen RDE-Straßentests behoben?

Ab September 2017 werden die Abgase von Fahrzeugen, die eine Typgenehmigung erhalten sollen, mit anderen Methoden getestet. Der neue WLTP-Labortest (Worldwide Harmonised Light-Duty Vehicles Test Procedure) löst den veralteten NEFZ ab, gleichzeitig werden die Abgase mit den neuen RDE-Straßentests (Real Driving Emissions) auch erstmals im Realbetrieb überprüft. Diese Reform, die bereits vor dem Abgasskandal angestoßen wurde, ist ein Schritt in die richtige Richtung, um realistischere Abgasmessungen durchzuführen. In ihrer Ausgestaltung bleiben die neuen Testverfahren jedoch lückenhaft. Auch Manipulationen können durch die neuen Testverfahren nicht ausgeschlossen werden.

Die WLTP wird weiterhin auf dem Rollenprüfstand im Labor durchgeführt. Genauso wie beim veralteten, aber heute noch gültigen NEFZ-Prüfzyklus handelt es sich um einen standardisierten Test mit einer festen Abfolge von Fahrsituationen. Genau diese sehr spezifische Abfolge hat die Betrugssoftware von VW erkannt, sodass diese Manipulation auch künftig möglich bleibt. Auch beseitigt die WLTP nicht alle Schlupflöcher, mit denen Autohersteller ihre Abgaswerte auf dem Prüfstand verbessern können. Schon beim NEFZ hatte die Autoindustrie über Jahre hinweg ihre Optimierungen immer weiter verbessert, sodass die Unterschiede zwischen den Laborwerten und den Emissionen auf der Straße immer größer wurden. Das ist auch für die WLTP absehbar, denn das ICCT resümiert: *„it is likely to introduce new loopholes."*[3565] Insbesondere die Verbrauchsangaben werden durch den neuen Testzyklus keinesfalls realistisch. Zwar würden die Abweichungen zum realen Verkehr auf der Straße sinken, doch auf dem Rollenprüfstand kann man *„weiterhin dafür sorgen, dass zum optimalen Zeitpunkt geschaltet wird, so perfekt, wie es ein Mensch nie schafft"*.[3566] Zudem handelt es sich letztlich auch – trotz des irreführenden Namens – nicht um einen weltweit gültigen Test, da zahlreiche Länder ihn nicht einführen möchten. Der Test ist ihnen einfach nicht anspruchsvoll genug.[3567]

Die neu eingeführten RDE-Messungen werden bei schweren Nutzfahrzeugen (z. B. Lkw) bereits seit längerer Zeit vorgenommen. Die dabei eingesetzten mobilen Messgeräte mussten für den Einsatz in Pkw verkleinert und umgebaut werden. Doch das erklärt nicht, warum Abgasmessungen im Realbetrieb erst ab diesem Jahr vorgenommen werden. Der Sachverständige *Prof. Dr. Stefan Hausberger* hat darauf hingedeutet, dass auch das Ungleichgewicht zwischen Industrievertretern und Fachbeamten und unzureichende personelle Ressourcen beim Gesetzgeber dazu beigetragen haben:

> *„Und wenn das halt dann zwei Beamte anschauen und auf der anderen Seite halt - Industrie - 20 Leute mit sehr viel Geld auch Daten bringen, die nicht einmal manipuliert sind - - Also, ich war dabei. Also, die bringen auch vernünftige Daten; aber dann kommt so eine Menge an Arbeit zusammen, die man erst einmal abarbeiten muss. Ob das jetzt eine Strategie ist, um den Prozess zu verzögern oder demokratiepolitisch sein muss - - Ich bin eher auf der letzteren Seite. Es muss nur dann ausreichend Arbeitskapazität da sein, dass dieser viele Input von den vielen Industrie-*

[3565] *International Council on Clean Transportation* (2016): „Vehicle emissions testing in the European Union", S. 2 (Internetnachweis: http://www.theicct.org/sites/default/files/ICCT%20handout%20Final_3.pdf, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3566] *Doll/Welt online* (2017): „Autofahrer werden auch mit den neuen Abgastests belogen" (Internetnachweis: https://www.welt.de/wirtschaft/article160790611/Autofahrer-werden-auch-mit-den-neuen-Abgastests-belogen.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3567] *Doll/Welt online* (2017): „Härtere Tests schützen nicht vor Mogelei" (Internetnachweis: https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/article160768801/Haertere-Tests-schuetzen-nicht-vor-Mogelei.html, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

oder sonstigen Teilnehmern in einer vernünftigen Zeit als sinnvoll abgearbeitet werden kann.“[3568]

Auch die beschlossenen RDE-Straßentests sind unzureichend. Auch diese Tests können durch ein Fahrzeug grundsätzlich erkannt werden, da zum Anschluss des Abgasmessgerätes beispielsweise Fenster heruntergefahren oder der Kofferraum geöffnet werden muss. In der Folge könnten Fahrzeuge die Abgasreinigung dann voll einsetzen, wenn sie einen solchen Zustand erkennen, der auf einen Abgastest hindeutet. Dies bestätigten auch die Sachverständigen und Zeugen im Untersuchungsausschuss, die die neuen RDE-Tests zwar begrüßten, aber skeptisch waren, ob damit die Einhaltung von Abgasnormen gesichert und die im Rahmen des Abgasskandals aufgedeckte illegale Nutzung von Abschalteinrichtungen verhindert werden kann. Der Sachverständige *Dr. Peter Mock* (ICCT) warnte:

„Immer dann, wenn ich irgendwie versuche, etwas zu standardisieren, dann kann ich dieses standardisierte Verfahren ja auch letztlich austricksen. Das ist auch bei RDE nicht anders. Der Bereich ist etwas breiter gefasst. Ich decke mehrere Fahrbedingungen ab; aber letztlich ist es immer noch ein relativ standardisiertes Verfahren. Gerade die technischen Dienste wie TÜV oder DEKRA fahren in der Regel die gleichen Routen immer wieder, und die kann ich unter Umständen auch erkennen.“[3569]

Die Warnungen des Sachverständigen *Dr. Mock* ergänzten Ausführungen des Zeugen *Resch* (DUH):

„Wir haben bei RDE eine Vielzahl von Veränderungen und Verschlechterungen. Aber ich möchte auf ein Gespräch mit Christopher Grundler, das ich am 9. Februar geführt habe in der amerikanischen Botschaft in Berlin, verweisen, bei dem mich Christopher Grundler über Folgendes informiert hat: Wir machen in Amerika fünf - und nicht einen - Labortests schon seit vielen Jahren, und irgendwann haben wir festgestellt, dass alle Fahrzeuge sauber sind. Bis wir festgestellt haben: They are cheating us. Sie betrügen uns. Deswegen haben wir diese Straßentests, RDE, eingeführt, wie ihr sie gerade jetzt in Brüssel auch beschlossen habt, bis wir vor kurzem festgestellt haben: They are cheating us again. - Und deswegen würde jetzt eine dritte Stufe in Amerika stattfinden - das ist ja auch angekündigt worden zum Jahreswechsel -: We are testing, but we don’t tell how. Also, wir nehmen irgendwelche normalen Fahrsituationen, um einfach herauszufinden, ob man sich an bestimmten Dingen orientiert. Er sagte dann auch, das Interessante sei gewesen, dass er in den darauffolgenden Wochen Dutzende von Anrufen oder seine Mitarbeiter Dutzende von Anrufen von der Autoindustrie bekamen, ob man das ‚We don’t tell how‘ ein bisschen näher definieren kann. Und seine Schlussfolgerung war: Die wollten schon wieder wissen, wie man das etwas eingrenzen kann.“[3570]

Nicht nur Manipulationen sind auch bei RDE-Tests weiterhin möglich. Auch die Messverfahren sind unzureichend. Mit Konformitätsfaktoren und einer geplanten Transferfunktion (siehe unten) werden die gesetzlich festgeschriebenen Abgaswerte drastisch abgeschwächt. Die CO_2-Emissionen, also der Kraftstoffverbrauch der Fahrzeuge, werden gar nicht auf der Straße getestet, sondern nur im Labor im WLTP-Test. Realistische Angaben über den Verbrauch eines Fahrzeugs wird es nach dem Willen der Bundesregierung also auch künftig nicht geben.

6. Was sind Konformitätsfaktoren und wie schwächen sie die Abgasgrenzwerte ab?

Bei den Straßentests müssen die getesteten Fahrzeuge nach der künftigen Rechtslage die gesetzlich festgelegten Grenzwerte faktisch nicht einhalten. Möglich machen dies sog. Konformitätsfaktoren. Hinter diesem Begriff verbergen sich Faktoren, die festlegen, wie stark die Grenzwerte bei RDE-Tests überschritten werden dürfen.

[3568] *Prof. Dr. Hausberger*, Protokoll Nr. 4-öffentlich-, S. 38.

[3569] *Dr. Mock,* Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 41.

[3570] *Resch,* Protokoll Nr. 16-öffentlich-, S. 95 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

So ist momentan vorgesehen, dass Neufahrzeuge die Grenzwerte bis Ende 2020 um das 2,1fache und anschließend um das 1,5fache überschreiten dürfen. Das ist ungefähr so, als dürfte man ganz legal mit 63 km/h durch eine 30er-Zone fahren.

Begründet werden die Konformitätsfaktoren einerseits mit Messunsicherheiten und andererseits mit Befürchtungen, dass die Fahrzeugtester bei den Straßentests besonders aggressiv fahren. Doch einerseits ist die portable Messtechnik mittlerweile so ausgefeilt, dass sich die Messunsicherheiten in überschaubaren Größen bewegen. Und andererseits sind die erlaubten Fahrweisen in der Gesetzgebung klar definiert und entsprechen ganz gewöhnlichen und alltäglichen Mustern, für die die Grenzwerte gelten. Es ist nicht zu viel verlangt, dass Autohersteller Abgasreinigungssysteme einsetzen, die dafür sorgen, dass die Abgasgrenzwerte in alltäglichen Fahrsituationen eingehalten werden. Mit den festgelegten Rahmenbedingungen in der RDE-Gesetzgebung haben die Hersteller zudem Planungssicherheit bei den Situationen, die auch tatsächlich getestet werden.

Der Untersuchungsausschuss hat gezeigt, dass sich die Bundesregierung im Rahmen der EU-Verhandlungen für hohe Konformitätsfaktoren stark gemacht hat. Während der Vorschlag der EU-Kommission für den „Einstiegswert“ zunächst bei 1,6 lag, hatten sich das Umwelt- und Wirtschaftsministerium auf einen höheren Wert verständigt: Dieser sollte bei 1,95 liegen, wie die Zeugen *Sigmar Gabriel*[3571] und *Jochen Flasbarth*[3572] ausgeführt haben. Doch die Bundeskanzlerin hat auch diese Erhöhung noch übertroffen: Zusammen mit Frankreich hatte sie einen Konformitätsfaktor von 2,1 an EU-Kommissionspräsident Juncker herangetragen[3573] – oder, wie es in den Akten des Wirtschaftsministeriums heißt: *„Letztlich ging dem Beschluss offenbar ein Gespräch Merkel - Juncker voraus, mit der Verständigung auf die Konformitätsfaktoren“*.[3574] Das Wirtschaftsministerium zeigte sich mit dieser erneuten Erhöhung zufrieden, denn der Beschluss *„kann als Verhandlungserfolg der BReg., insb. aber auch des BMWi gewertet werden“*.[3575]

7. Wie haben Autohersteller die Höhe der Konformitätsfaktoren beeinflusst?

Die Akten der Bundesregierung, die im Untersuchungsausschuss ausgewertet wurden, zeigen den massiven Einfluss der Automobilindustrie auf den gesamten Gesetzgebungsprozess zu Abgastests im realen Straßenverkehr und insbesondere zu Fragen der Konformitätsfaktoren und der Transferfunktion. Mutmaßlich im März 2015 notiert ein Mitarbeiter in den Akten Bundeskanzleramtes: *„Seit 2011 haben eine Vielzahl nationaler Gesprächsrunden auch mit dem VDA zu RDE stattgefunden. Diese waren dann auch eine Basis für die spätere DE Position“*.[3576]

Teilweise war die Automobilindustrie sogar direkt an den Verhandlungen beteiligt, wie der Sachverständige *Dr. Peter Mock* ausführte:

> *„Der RDE-Prozess geht über mehrere Jahre hinweg. Da sind überwiegend Autohersteller mit am Tisch, also wir auch; aber es ist letztlich immer eine Minderzahl von unabhängigen Behörden und auch unabhängigen Organisationen, sondern das sind in der Regel vor allem Industrievertreter, die da letztlich ihre eigene Regulierung mitschreiben - ein ganz anderer Prozess.“*[3577]

Vor allem hat sich die Autoindustrie für höhere Konformitätsfaktoren eingesetzt, wie aus Unterlagen des Bundeskanzleramtes hervorgeht. Der VDA plädierte für einen Faktor von 3,3 in der ersten Stufe, also einer mehr als dreifachen legalen Überschreitung der Grenzwerte. Langfristig sollte ein Faktor von 1,8 gelten und damit fast ein verdoppelter erlaubter Ausstoß. Doch damit nicht genug: Auch sollte das neue Verfahren erst ein Jahr später in Kraft treten.[3578]

[3571] *Gabriel*, Protokoll Nr. 18-öffentlich-, S. 36.

[3572] *Flasbarth*, Protokoll Nr. 10-öffentlich-, S. 133.

[3573] *Dr. Merkel*, Protokoll Nr. 28-öffentlich-, S. 35.

[3574] MAT A BMWi-2-1, Ordner 55, Bl. 111.

[3575] MAT A BMWi-2-1, Ordner 55, Bl. 110.

[3576] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 33.

[3577] *Dr. Mock*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 42.

[3578] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 58.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insbesondere die Bayerische Staatskanzlei unter dem Ministerpräsidenten *Horst Seehofer* (CSU) hat sich als Fürsprecher der Autoindustrie präsentiert. Ein Mitarbeiter übermittelte dem Bundeskanzleramt am 27. Oktober 2015 einen Vermerk.[3579] Darin macht sich die CSU-geführte Staatskanzlei dafür stark, die Reform der Abgastests auf europäischer Ebene zu verwässern und erst später einzuführen. Auch die Abgasgrenzwerte sollten massiv aufgeweicht werden, denn alles andere sei für *„für die Automobilindustrie unerreichbar“*.[3580] Der Urheber dieser Forderungen ist offenbar der Autokonzern BMW, denn direkt unterhalb der eigenen Positionierung präsentiert der Vermerk *„die wichtigsten Forderungen der BMW Group im Einzelnen“*.[3581] Ohne Scham macht die CSU die Autoindustrie zum Regierungspartner. Mit dieser indiskutablen Lobbypolitik nimmt der Ministerpräsident die Gesundheitsschäden bei Bürgerinnen und Bürgern billigend in Kauf.

8. Wie wollte die Autoindustrie die Abgasgrenzwerte mit der Transferfunktion weiter abschwächen?

Nicht nur die Konformitätsfaktoren sorgen für eine Aufweichung der Grenzwerte bei den Straßentests. Auf Wunsch des Verbands der Automobilindustrie (VDA) hat die Bundesregierung ein weiteres Instrument wie ein trojanisches Pferd in der RDE-Gesetzgebung verankern können, das die Grenzwerte weiter aufweichen könnte. Dabei handelt es sich um die sog. Transferfunktion, deren grundlegender Mechanismus bereits in der RDE-Gesetzgebung angelegt ist.

Über die Transferfunktion soll erlaubt werden, dass die Grenzwerte bei emissionsstarken Fahrabschnitten bei den Straßentests über die Konformitätsfaktoren hinaus überschritten werden dürfen, indem diese Überschreitungen mit Unterschreitungen bei anderen Fahrabschnitten verrechnet werden. Besonders hohe Messergebnisse bei Straßentests würden damit heruntergerechnet und geschönt. Die Transferfunktion widerspricht damit im Kern dem Sinn von Straßentests, denn diese sollen gerade auch jene Situationen abdecken, die von den Tests auf dem Rollenprüfstand nicht abgedeckt werden – dazu zählen auch emissionsstärkere Fahrsituationen.

Neben dem VDA wurden auch Hersteller selbst aktiv, um den Druck auf die Bundesregierung zu erhöhen. Am 9. Oktober 2015 schickte beispielsweise ein Mitarbeiter von BMW eine Präsentationsfolie per E-Mail an das Bundeskanzleramt. Offensiv wurde auf der Folie unter anderem die Einführung einer Transferfunktion gefordert – unter der drohungsvoll formulierten Überschrift *„Leitplanken für Kompromiss“*.[3582]

Die fachliche Kritik an der Transferfunktion ist vielfältig. Ein Mitarbeiter des Umweltbundesamtes äußerte seine Kritik an der Transferfunktion in einer E-Mail an den Zeugen *Dr. Oliver Eberhardt* aus dem Bundesumweltministerium beispielsweise so:

> *„Ich glaube schon im Verlauf der Studie haben wir alle gesehen, dass […] zwar ein rechnerischer Ansatz vorhanden ist die Transferfunktion anzuwenden, dieser aber nur bedingt geeignet ist hier eine finale Aussage zu treffen, dass damit quasi kein negativer Einfluss auf die Luftqualität einhergehen würde.“*[3583]

Der UBA-Mitarbeiter befürchtete, *„dass in der Realität deutlich größere Zuschläge zum Emissionsfaktor durch die Transferfunktion zugelassen werden“*.[3584]

Die Bedenken der Fachebene im Bundeskanzleramt wurden offenbar übergangen, als man sich dafür entschied, der Transferfunktion im Grundsatz zuzustimmen. Eine Mitarbeiterin bezeichnete den Vorschlag der Autoindustrie zuvor als eine *„Abmilderung der Regelung durch die Einbeziehung einer sog. Transferfunktion“*.[3585] Auch die Auswirkungen auf die Grenzwerte waren dem Bundeskanzleramt durchaus bewusst. In einem anderen Vermerk schreibt dieselbe Mitarbeitern: Bei der Transferfunktion handele es sich *„um eine weitergehende Differenzierung der normalen Betriebsbedingungen (mit dem Ergebnis, dass die realen Messungen den Laborwert*

[3579] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 74 ff.

[3580] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 75.

[3581] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 76.

[3582] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 10, Bl. 104.

[3583] MAT A UBA-2-1, Ordner 48, Bl. 307.

[3584] MAT A UBA-2-1, Ordner 48, Bl. 307.

[3585] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 19.

um einen Faktor 3,3 bis 5,0 überschreiten)".[3586] Deshalb sollte man *„die von der Industrie geforderte ‚Transferfunktion' wenn möglich vermeiden"*.[3587]

Im vierten Gesetzespaket zu den Details der RDE-Testfahrten, das nach den Arbeiten an diesem Sondervotum beschlossen wird, wird sich zeigen, ob die Bundesregierung die bereits als Mechanismus in der Gesetzgebung verankerte Transferfunktion tatsächlich mit Leben füllt und damit die Grenzwerte weiter abschwächt.

9. Wird nun die Motorensoftware geprüft, um Abschalteinrichtungen zu entdecken?

Der Sachverständige *Felix Domke* hat durch seine Analyse der Motorensoftware der betroffenen VW-Motoren eindrucksvoll bewiesen, dass nur durch die ungehinderte Untersuchung der Software-Programmcodes bzw. Quellcodes Abschalteinrichtungen zuverlässig erkannt werden können.[3588] Doch anstatt bei der Typgenehmigung den Programmcode durch IT-Experten untersuchen zu lassen, lässt sich das Kraftfahrt-Bundesamt nun lediglich eine Dokumentation der Emissionsstrategien des Fahrzeugs vorlegen.[3589] Die Programmcodes der Motorensoftware bleiben jedoch weiterhin eine „black box". Über die Softwaredokumentationen kann nicht abschließend sichergestellt werden, dass sich tatsächlich keine illegalen Abschalteinrichtungen in der Motorensoftware befinden. Damit ist der Verkehrsminister selbst bei der so wichtigen Untersuchung der Motorensoftware weit davon entfernt, Manipulationen schon bei der Typgenehmigung zu entdecken.

10. Wird mit Dobrindts „Schadstoff-Anti-Doping-Tests" eine wirksame Feldüberwachung bereits zugelassener Fahrzeuge eingeführt?

Bereits Ende 2015 kündigte Verkehrsminister *Dobrindt* in der „Bild am Sonntag" Nachprüfungen von Fahrzeugen an[3590], die er Anfang 2016 in einem Interview mit derselben Zeitung „Schadstoff-Anti-Doping-Tests" taufte.[3591] Doch diese Tests sind ein Phantom. Bis heute ist nicht bekannt, dass auch nur ein Fahrzeug überprüft worden wäre. Das liegt nicht nur am mangelnden Willen der Bundesregierung, sondern verdeutlicht auch die erschreckend mangelhafte Ausstattung des KBA. Jahrelang hatte es keine eigenen Möglichkeiten, um Fahrzeuge zu überprüfen. Bis heute hat sie lediglich zwei Messsysteme für Abgastests im Straßenverkehr beschafft – ein eigenes Abgaslabor gibt es jedoch weiterhin nicht.[3592]

Beim geplanten Testprogramm will der Verkehrsminister auch künftig sicherstellen, dass es keine unangenehmen Überraschungen für Hersteller und die Bundesregierung gibt. So sollen die Tests auf Grundlage der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfverfahren durchgeführt werden, anstatt die Tests gezielt zu nutzen, um mit anderen Fahrzyklen Manipulationen und andere Gründe für Abweichungen von den genehmigten Abgaswerten zu entdecken.[3593]

Zum Umfang der Tests hat sich der Verkehrsminister noch keine Gedanken gemacht, wie die Antwort der Bundesregierung auf eine Frage der Grünen-Bundestagsfraktion offenbart – das Programm werde noch erarbeitet.[3594] Über die Art und Weise, wie Fahrzeuge ausgewählt werden, und ob es sich dabei um statistisch repräsentative Stichproben bereits zugelassener Fahrzeuge handeln soll, ist gar nichts bekannt. Zudem sollen die Tests durch das Kraftfahrt-Bundesamt durchgeführt werden – also durch die Behörde, die selbst tief in den Abgasskandal verwickelt war.[3595]

[3586] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 58.

[3587] MAT A BKAmt-2-2, Ordner 8, Bl. 59.

[3588] *Domke*, Protokoll Nr. 6-öffentlich-, S. 15 ff.

[3589] Antworten auf Fragen 2 bis 4 auf BT-Drs. 18/9110.

[3590] *Bild am Sonntag* (2015): „VW-Krise Jetzt Software-Check für alle!", 13.12.2015, S. 4.

[3591] *Bild am Sonntag* (2015): „Dobrindt plant Doping-Kontrollen für Autos", 14.02.2016, S. 8.

[3592] Antwort auf Frage 10 auf BT-Drs. 18/11350.

[3593] Antwort auf Fragen 9 und 12 auf BT-Drs. 18/11350.

[3594] Antwort auf Frage 15 auf BT-Drs. 18/11350.

[3595] Antwort auf Frage 14 auf BT-Drs. 18/11350.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weiter ist man in Sachen Feldüberwachung offenkundig in den USA, wo die Aufdeckung des Abgasskandals seinen Anfang nahm. Die Zeugin *Mary Dolores Nichols*, Vorsitzende des California Air Resources Board (CARB), die dabei eine maßgebliche Rolle gespielt hatte, umriss ihr Tätigkeitsfeld wie folgt:

> *„Und weil Politikgestaltung wie die Festlegung strengerer neuer Abgasnormen nur die Spitze des Eisbergs ist, unterfüttern wir unsere Vorschriften mit strikter Zertifizierung, Kontrolle, Überwachung, Nachweisführung und Durchsetzung. Die konkrete Untersuchung von Kfz-Emissionsminderungstechnologien sowie die solide Kontrolle und Compliance-Prüfung im Labor durch unser großes engagiertes Fachkräfteteam sind Grundlage all unseres Handelns. […] Dass die CARB die Täuschung von Volkswagen aufdeckte, war kein Zufall. Wir haben neue Instrumente und Methoden zur Prüfung von Fahrzeugemissionsminderungssystemen entwickelt und angewandt […] Nach kalifornischem Recht und unseren Kfz-Vorschriften ist die CARB rechtlich befugt, die Werte eines Fahrzeugs unter allen möglichen Testbedingungen anzufechten – ob im Labor oder auf der Straße – und, vielleicht am wichtigsten, den Fahrzeugherstellern direkt Fragen, viele Fragen zu stellen. Letztendlich wird die Typgenehmigung einem Fahrzeughersteller erst gewährt, wenn unsere sämtlichen technischen Fragen geklärt oder zufriedenstellend geregelt werden.“*[3596]

Die CARB-Chefin zeigte sich auch über die europäischen Verhältnisse informiert und empfahl:

> *„Ich weiß, dass Europa dabei ist, neue Anforderungen im Betrieb auf der Grundlage von PEMS nach Abgasnormen im Realbetrieb (RDE) zu entwickeln. PEMS sind mächtige Werkzeuge, aber keine Patentlösung. Sie vermögen nicht zu ermitteln, warum und wie überhöhte Emissionen auftreten, nur, dass sie auftreten. Daher meine ich, dass Europa, ähnlich wie Kalifornien, eine unabhängige Instanz in Betracht ziehen sollte, die Prüfungen, Befragungen, Rückrufe und rechtliche Schritte unternehmen kann, um die Seriosität Ihrer Abgasnormen zu wahren.“*[3597]

11. Was bringt die Wiedereinführung der Endrohrmessungen im Rahmen der Hauptuntersuchung von Fahrzeugen?

In der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion kündigt Verkehrsminister *Dobrindt* an, bei der Pkw-Hauptuntersuchung wieder eine obligatorische Messung der Abgase einzuführen – die sog. Endrohrmessung.[3598] Bislang werden bei allen Fahrzeugen, die seit 2006 zugelassen wurden, lediglich die Daten des On-Board-Diagnose-Systems (OBD) ausgelesen. Damit ist Deutschland eine Ausnahme in der Europäischen Union.[3599]

Tatsächlich ist die Wiedereinführung der Endrohrmessungen längt überfällig, da die Auslesung des OBD-Systems alleine unzureichend ist. Über bestimmte Manipulationen kann erreicht werden, dass mangelhafte oder gänzlich fehlende Partikelfilter nicht als solche angezeigt werden. Manipulationen am OBD-System bleiben oft unerkannt und öffnen Tür und Tor für illegales Tuning am Fahrzeug.[3600]

Doch mit seiner Ankündigung zündet Verkehrsminister *Dobrindt* eine weitere Nebelkerze, denn mit den grundsätzlich sinnvollen Endrohrmessungen hätte man den Abgasskandal nicht vermeiden können, da Stickoxide bei diesem Test gar nicht gemessen werden. Dass der Verkehrsminister seine Ankündigungen jetzt als Konsequenzen aus dem Abgasskandal präsentiert, ist ein Täuschungsmanöver. Auch bleibt sein Plan lückenhaft: An einer ernsthaften Reform, bei der auch Manipulationen der Diagnosesysteme geprüft würden, ist der Verkehrsminister gar nicht erst interessiert.

[3596] *Nichols*, Protokoll Nr. 27-öffentlich-, S. 15 f.

[3597] *Nichols,* Protokoll Nr. 27-öffentlich-, S. 16.

[3598] Antwort auf Fragen 21 bis 23 auf BT-Drs. 18/11350.

[3599] *VdTÜV* (2017): „Fragen und Antworten: Bessere Abgasuntersuchungen von Fahrzeugen ab 01.07.2017 in Deutschland“ (Internetnachweis: https://www.vdtuev.de/news/fragen-und-antworten-bessere-abgasuntersuchungen-ab-01-07-17, letzter Zugriff am 27. April 2017).

[3600] *Wagner/Deutschlandfunk* (2017): „Partikelfilter im großen Umfang manipuliert?“ (Internetnachweis: http://www.deutschlandfunk.de/diesel-skandal-partikelfilter-im-grossen-umfang-manipuliert.697.de.html?dram:article_id=376200, letzter Zugriff am 27. April 2017).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

12. Welche europäischen Konsequenzen folgen aus dem Skandal?

Schon im Februar 2016 hatte die EU-Kommission Vorschläge präsentiert, um auf europäischer Ebene Konsequenzen aus dem Abgasskandal zu ziehen. Mit einer neuen Verordnung[3601] über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen will sie sicherstellen, dass Fahrzeuge insgesamt und somit auch die Abgaswerte den Vorschriften entsprechen. Doch bis heute verhindert die Bundesregierung einen Beschluss über diese Maßnahmen.

Die EU-Kommission plant unter anderem, dass sich Typgenehmigungsbehörden künftig gegenseitig prüfen sollen – so würde das Kraftfahrt-Bundesamt, die die Kultur des Wegschauens präzise beherrscht hat, endlich strenger kontrolliert. Auch soll die EU-Kommission mit eigenen Kontrollen nachprüfen, ob bereits zugelassene Fahrzeuge die Vorschriften einhalten. In Deutschland setzt man hingegen auf Hersteller, die sich selber kontrollieren. Wirtschaftliche Interessenkonflikte sollen behoben werden, indem die Autoindustrie künftig nicht mehr die Technischen Dienste direkt für die Zulassungstests bezahlt und indem eine nationale Gebührenordnung festgelegt wird. Nicht zuletzt will die EU-Kommission gegenüber Herstellern, die gegen die Vorschriften verstoßen, harte Geldstrafen verhängen – also etwas, auf das Verkehrsminister *Dobrindt* trotz der eklatanten Abgasmanipulationen bis heute verzichtet.

Doch all diese Vorschläge, die den vielen Versäumnissen der deutschen Behörde ein Ende bereiten könnten, werden vom Verkehrsminister verzögert oder ganz blockiert, wie die Antworten auf eine Kleine Anfrage der Grünen-Bundestagsfraktion verdeutlichen.[3602] Auf europäischer Ebene gibt es deshalb kein Vorankommen bei den Verhandlungen über die Verordnung. Verkehrsminister *Dobrindt* setzt stattdessen weiter auf Kleinstaaterei, Intransparenz und Pseudo-Aufklärung. EU-Industriekommissarin *Elżbieta Bieńkowska* stellte schon Ende 2016 zu Recht fest: *„Wenn die EU jetzt nicht handelt, wird die Öffentlichkeit zunehmend misstrauisch werden“*.[3603]

VIII. Konsequenzen ziehen: Grüne Forderungen zum Abgasskandal

Aufklärung, Aufarbeitung und ein Ende des Abgasskandals sind durch die Bundesregierung und insbesondere durch Verkehrsminister *Alexander Dobrindt* nicht zu erwarten. Die Öffentlichkeit hat lange genug zusehen und darunter leiden müssen, dass die verantwortlichen Akteure die Wahrheitsfindung torpedieren und mit gehaltlosen Ankündigungen eine Aufarbeitung des Skandals suggerieren, die gar nicht stattfindet. Deshalb bleibt die dringende Forderung: Die Bundesregierung muss jetzt endlich Konsequenzen aus dem Abgasskandal ziehen und wirksame Maßnahmen einleiten!

1. Abgastests im realen Fahrbetrieb verbessern

Die Bundesregierung muss auf europäischer Ebene für eine Nachbesserung der RDE-Prüfverfahren zur Emissionsmessung im praktischen Fahrbetrieb sorgen.

Die Bundesregierung muss

- sich dafür einsetzen, dass die Konformitätsfaktoren wesentlich geringer ausfallen, sodass ausschließlich technische Messunsicherheiten berücksichtigt werden. Der Faktor muss schnellstmöglich auf den Wert 1 gesenkt werden, sodass keine Überschreitung der Grenzwerte mehr erlaubt ist;
- dafür Sorge tragen, dass das RDE-Prüfverfahren keine Transferfunktion beinhaltet, da dieser Mechanismus dafür sorgt, dass die Grenzwerte für den erlaubten Schadstoffausstoß direkt oder indirekt abgeschwächt werden;

[3601] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, Ratsdokument 5712/16.

[3602] BT-Drs. 18/11587.

[3603] *Handelsblatt* (2016): „Reform der Abgastests kommt nicht voran“, 29.11.2016, S. 9.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- sich dafür einsetzen, dass die Grenzwerte für jedes zugelassene Fahrzeug und jede angebotene Sonderausstattung gelten. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Fahrzeuge auch in den umfangreichsten Varianten typgenehmigt werden müssen;
- ihren Widerstand gegen die Ermittlung realer Verbrauchswerte aufgeben und sich stattdessen dafür einsetzen, dass die CO_2-Emissionen bzw. der Verbrauch ebenfalls durch das RDE-Prüfverfahren und somit im praktischen Fahrbetrieb ermittelt werden.

2. Typgenehmigungsverfahren stärken und europäische Kompetenzen ausbauen

Die bisherige Typgenehmigungspraxis ist höchst problematisch und begünstigt Manipulationen. Dies liegt an der Konkurrenz der Technischen Dienste und Typgenehmigungsbehörden, der fehlenden Prüfung der Motorensoftware und mangelhafter Sanktionsinstrumente.

Die Bundesregierung muss

- sich dafür einsetzen, dass die Typgenehmigung durch eine vom Kraftfahrt-Bundesamt unabhängige Einrichtung auf nationaler und langfristig auf europäischer Ebene erfolgt;
- sicherstellen, dass diese Einrichtung im Gegensatz zur momentanen Praxis im Kraftfahrt-Bundesamt über die notwendigen Personalkapazitäten, technischen Kenntnisse – insbesondere zur Analyse der Motorensoftware – und juristische Expertise verfügt, die den Prüfanforderungen hochtechnisierter Fahrzeuge gerecht werden;
- dafür Sorge tragen, dass im Rahmen der Typgenehmigung nicht lediglich die Emissionsstrategien offengelegt und überprüft werden, sondern künftig eine Offenlegung und umfängliche Analyse der Motorensoftware erfolgt, bei der die Beweispflicht, dass keine Abschalteinrichtungen eingesetzt werden, bei den Herstellern liegt;
- gewährleisten, dass ein System mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen bei Verstößen eingeführt und angewandt wird, wie es die EU-Verordnung 715/2007 verlangt, und dabei Kompensationsleistungen vorsieht, die dem Schutz der Umwelt zugutekommen.

3. Wirksame Feldüberwachung anstatt wirkungsloser „Schadstoff-Anti-Doping-Tests“ einführen

Die von Bundesverkehrsminister *Alexander Dobrindt* vorgeschlagenen „Schadstoff-Anti-Doping-Tests“ sind bislang ein Phantom. Diese Tests können eine dauerhafte, regelmäßige, transparente und umfassende Feldüberwachung nicht ersetzen.

Die Bundesregierung muss ein wirksames System zur Feldüberwachung einrichten. Dabei muss gelten,

- dass die Feldüberwachung organisatorisch von der Typgenehmigung getrennt wird. Sie darf deshalb nicht durch das Kraftfahrt-Bundesamt, sondern muss von einer von den Herstellern unabhängigen und eigenständigen Einrichtung durchgeführt werden;
- dass die Fahrzeuge im Abgaslabor und im realen Betrieb auch mit zufälligen Testzyklen und Fahrprofilen getestet werden;
- dass neben der Messung von Schadstoffemissionen auch die CO_2-Emissionen bzw. der Verbrauch der Fahrzeuge im realen Betrieb ermittelt werden;
- dass unverzüglich die Ergebnisse der bereits erfolgten CO_2-Messungen von durch die Untersuchungskommission „Volkswagen“ getesteten Fahrzeugen veröffentlicht werden;
- dass die Feldüberwachung auf breiten Stichproben basiert, die keine Neufahrzeuge, sondern bereits in Betrieb befindliche Fahrzeuge umfassen. Zudem müssen die Fahrzeuge vorrangig von Privatpersonen stammen und dürfen nicht von den Automobilherstellern und nicht ausschließlich von Mietwagenanbietern zur Verfügung gestellt werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4. Verbraucherinteressen ernst nehmen und illegale Abschalteinrichtungen entfernen

Verschiedene Rechtsgutachter und andere Sachverständige weisen darauf hin, dass der Einsatz von Abschalteinrichtungen, die beim normalen, bestimmungsgemäßen Gebrauch eines Autos wirksam werden, nicht vom EU-Recht gedeckt ist. Den Verbraucherinnen und Verbrauchern sind erhebliche Schäden dadurch entstanden, dass sie Fahrzeuge gekauft haben, die nicht den zugesicherten Standards entsprechen und nicht die gesetzlichen Vorgaben erfüllen. Weitere Nachteile für die Besitzer schmutziger Dieselfahrzeuge drohen: Immer mehr Gerichte entscheiden, dass in betroffenen Städten Einfahrverbote für Fahrzeuge erlassen werden müssen, die besonders viele Schadstoffe ausstoßen. Dies alles ist auf das Fehlverhalten der Autohersteller und der zuständigen Behörden zurückzuführen. Die Verantwortung liegt nicht bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern.

Die Bundesregierung muss deshalb

- dafür sorgen, dass zugelassene Fahrzeuge die gesetzlichen Abgasgrenzwerte einhalten;
- sicherstellen, dass alle Fahrzeuge, die Abschalteinrichtungen in Betriebsbedingungen einsetzen, die bereits beim normalem, bestimmungsgemäßen Gebrauch eines Autos eintreten, kurzfristig durch die Hersteller mit einem voll funktionstüchtigen Abgasreinigungssystem ohne eine solche Abschalteinrichtung ausgestattet werden;
- dafür sorgen, dass die dafür notwendigen Nachrüstungen nicht lediglich als „freiwillige Serviceaktion“ durchgeführt werden, sondern im Rahmen eines geordneten und für die Hersteller verpflichtenden Rückrufs durch das Kraftfahrt-Bundesamt;
- den bereits laufenden Rückruf betroffener VW-Modelle hinsichtlich des Zeitrahmens, des Umfangs der Nachrüstungen und der Garantien für die Verbraucherinnen und Verbraucher verbindlich machen;
- dafür sorgen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher betroffene Pkw unkompliziert gegen Rückzahlung des Kaufpreises zurückgeben können, wenn Hersteller der Nachrüstpflicht nicht nachkommen;
- den kollektiven Rechtsschutz für Verbraucherinnen und Verbraucher ausbauen, indem sie Gruppenklagemöglichkeiten entlang des bereits im Jahr 2014 von der Grünen-Bundestagsfraktion vorgeschlagenen Entwurfs eines Gesetzes über die Einführung von Gruppenverfahren einführt.

IX. Zusammenfassung und Fazit

Seitdem im September 2015 der Abgasskandal in die öffentliche Wahrnehmung rückte, wissen viele Bürgerinnen und Bürger von Fahrzeugen, die die Abgasgrenzwerte auf dem Rollenprüfstand einhalten und diese Vorgaben massiv sprengen, sobald sie die Testlabore verlassen und sich in den Straßenverkehr einreihen. Viele Bürgerinnen und Bürger, deren Detailinteresse am „fahrbaren Untersatz“ sich bislang in engen Grenzen hielt, zeigen sich nun informiert über Luftschadstoffbelastungen durch Diesel-Pkw und haben ein neues Wort gelernt: „Abschalteinrichtung“.

Der Abgas-Untersuchungsausschuss hat verdeutlicht, dass organisiertes Staatsversagen den Abgasbetrug in Deutschland ermöglicht hat. Indem die Bundesregierung nicht an den Gründen für überhöhte Abgaswerte im Realbetrieb interessiert war, Aufklärungsversuche wie das Feldüberwachungsprojekt des Umweltbundesamtes unterbunden, Hinweise von Verbänden und Behörden ignoriert und das Kraftfahrt-Bundesamt in seiner Mentalität des Wegschauens unterstützt hat, konnte die Automobilindustrie die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger dauerhaft und ungehindert gefährden.

Eine funktionierende Überwachung und Bestrafung von Herstellern durch die zuständigen Behörden hat nicht stattgefunden. Weder schaute das Bundesverkehrsministerium genau hin, wie das Kraftfahrt-Bundesamt seine Typgenehmigungen ausstellte, noch mussten die Automobilhersteller Überprüfungen oder Sanktionen durch die Behörden fürchten. In der Bundesregierung und seinen nachgeordneten Behörden hat sich eine Kultur des Wegschauens etabliert, die den Nährboden für den Abgasskandal bereitet hat.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1. Stickoxidgrenzwerte werden nicht eingehalten, Abschalteinrichtungen sind bekannt – und keiner wird misstrauisch

In den zuständigen Ministerien und Behörden ist seit mindestens zehn Jahren bekannt, was jedem geläufig war, der sich mit dem Abgas-Thema befasste: Dieselfahrzeuge halten die EU-weit vorgeschriebenen Stickoxidobergrenzen nur ein, wenn auf dem Prüfstand nach dem veralteten Neuen Europäischen Prüfzyklus (NEFZ) getestet wird. Im Realbetrieb werden die Grenzwerte dagegen oftmals gleich um ein Vielfaches überschritten, weshalb die Luftqualität in vielen deutschen Städten schlecht ist und gegen die EU-Grenzwerte verstößt. Die Abweichungen im Realbetrieb waren der Bundesregierung genauso bekannt wie Abschalteinrichtungen: Nicht nur wird der Begriff seit 2007 in der zentralen EU-Verordnung genannt, auch gab es bereits seit den 1990er-Jahren in den USA empfindliche Strafen für Hersteller, die illegale Abschalteinrichtungen einsetzten.

2. Ablösung des Rollenzyklus NEFZ verschleppt

Solange die von den Herstellern selbst beauftragten Labortests die Einhaltung der Grenzwerte unter Laborbedingungen bestätigten, hielt das Kraftfahrt-Bundesamt alle Anforderungen für erfüllt. Die realen Emissionen außerhalb der Prüflabore interessierten die Behörde nicht. Wenn ab September 2017 nach dem neuen WLTP-Prüfzyklus und mit RDE-Straßentests die Abgaswerte gemessen werden, enden nach über zwei Jahrzehnten die Emissionsprüfungen nach dem NEFZ, der bereits bei seiner Einführung als unzureichend kritisiert wurde. Seine Ablösung kommt viel zu spät, wenn man sich vergegenwärtigt, wie viele nach dem NEFZ geprüfte Fahrzeuge auf den Straßen unterwegs sind und mit ihren überhöhten Emissionen die Atemluft für Millionen Menschen belasten.

3. Fehlende Überwachungsinstrumente der Behörden

Das Signal war eindeutig und wurde von den Automobilherstellern auch so verstanden: Die Ergebnisse des NEFZ auf dem Prüfstand mussten stimmen, die Realität auf der Straße interessierte weder die Typgenehmigungsbehörde noch das Bundesverkehrsministerium. Das war eine Einladung an Hersteller, ihre Abgaskontrollsysteme in Dieselfahrzeugen unter bestimmten Bedingungen wie Prüfsituation auf dem Rollenprüfstand, Temperatur, Geschwindigkeit, Lenkwinkel, Meereshöhe usw. abzuschalten oder zu reduzieren. Die grundsätzlich fehlende Überprüfung der Realemissionen und die fehlenden staatlichen Kontrollen ermöglichten erst den Abgasskandal.

4. Frühe Hinweise auf Manipulationen bei den Abgastests ignoriert

Das Verkehrsministerium hat blockiert, als es vor zehn Jahren darum ging, die Wirksamkeit von Abgasreinigungseinrichtungen durch Feldtests zu überprüfen und dabei auch dem Verdacht auf Abschalteinrichtungen nachzugehen. Während sich das Umweltministerium und das Umweltbundesamt ernsthaft Gedanken machten, scheiterten die geplanten Feldtests am Widerstand des zuständigen Verkehrsministeriums. Nach jahrelangen Diskussionen wurde aus einer breit und dauerhaft angelegten Feldüberwachung lediglich ein kleines Forschungsvorhaben der Bundesanstalt für das Straßenwesen (BASt). Obwohl die ursprünglich beabsichtigte Suche nach Abschalteinrichtungen dann nicht (mehr) zum Untersuchungsprogramm gehörte, stieß man 2011 auf ein auffälliges Stickoxidabgasverhalten von mehreren VW-Golf-Fahrzeugen und war aus heutiger Sicht dem Abgasskandal auf der Spur. Als beim Hersteller um Aufklärung nachgesucht wurde, stoppte das KBA das Ansinnen. Der Vorgang blieb unaufgeklärt. Die Ergebnisse der Studie wurden, obwohl 2012 abgeschlossen, erst 2016 veröffentlicht.

5. Bundesverkehrsministerium beansprucht Deutungshoheit über Aufarbeitung und gründet obskure Untersuchungskommission

Nach Bekanntwerden des Abgasskandals im September 2015 zog Verkehrsminister *Dobrindt* die Zuständigkeit für die vermeintliche Aufarbeitung des Skandals an sich und gründete eine obskure „Untersuchungskommission“, die sich aus Mitarbeitern des Bundesverkehrsministeriums und des Kraftfahrt-Bundesamtes sowie einem

externen Sachverständigen zusammensetzte. Der Auftrag der Untersuchungskommission wurde nie verschriftlicht. Mit Billigung des Bundeskanzleramtes wurden die anderen Ministerien und deren Expertise außen vorgelassen. Die Abschottung gegenüber den anderen Ministerien führte zu zahlreichen Beschwerden innerhalb der Bundesregierung.

6. Keine Konsequenzen aus Nachmessungen der Untersuchungskommission

Die Untersuchungskommission testete die Stickoxidemissionen von über 50 Fahrzeugen. Im Abschlussbericht vom April 2016 bestätigte Verkehrsminister *Dobrindt* lapidar und pauschal, was von Kritikern schon lange vermutet worden war: Nicht nur Volkswagen hatte die Abgassysteme manipuliert, sondern die gesamte Branche. Doch dabei hatte die Untersuchungskommission noch nicht einmal alle Abschalteinrichtungen entdeckt, die eingesetzt werden, noch die richtigen Schlussfolgerungen gezogen.

Viele Hersteller ließen die Abgasreinigung ihrer Fahrzeuge z. B. bei bestimmten Außentemperaturen – meist aus Kostengründen – einfach abstellen. Was zuvor in der Bundesregierung niemand gewusst haben will, wird nun vom Verkehrsminister als legal definiert, weil die Hersteller die Abschaltung der Abgasreinigung mit dem Motorschutz begründen. Während den meisten Herstellern von der Untersuchungskommission deshalb die Absolution erteilt wurde, ist das EU-Recht unmissverständlich: Abschalteinrichtungen sind unzulässig, wenn sie auch in normalen, alltäglichen Situationen genutzt werden.

Außer einer freiwilligen Rückrufaktion für 630.000 Fahrzeuge müssen diese weiteren Hersteller keine Konsequenzen tragen. Verkehrsminister *Dobrindt* hält weiterhin die schützende Hand über die Autoindustrie anstatt die Interessen von Umwelt, Gesundheit sowie Verbraucherinnen und Verbrauchern zu vertreten.

7. Hersteller schreiben mit am Untersuchungsbericht der Kommission

Die Zeugenvernehmungen bestätigten den abenteuerlichen Verdacht: Die Messergebnisse wurden einigen Herstellern zur Erläuterung vorgelegt, diese hatten dann die Möglichkeit Stellung zu nehmen und auf den Bericht der Untersuchungskommission Einfluss zu nehmen. Dieser Vorwurf unterhöhlt die Glaubwürdigkeit der Untersuchungskommission weiter.

8. Einzige Konsequenzen für Volkswagen: Fragwürdige Rückrufaktionen

Volkswagen ist lediglich einer von vielen Automobilherstellern, die dabei ertappt wurden, dass in ihren Fahrzeugen Abschalteinrichtungen die Abgaswerte manipulierten. In den USA wurde Volkswagen deshalb mit erheblichen Schadensersatzforderungen und Bußgeldern belegt. Die betroffenen Fahrzeuge mussten zum Teil zurückgekauft werden. Auf Ähnliches muss sich Volkswagen in Deutschland nicht einstellen. Vom Bundesverkehrsministerium werden keine Sanktionen in Betracht gezogen, vielmehr wird Volkswagen die Möglichkeit eröffnet, sich durch freiwillige Rückrufaktionen mit minimalem Aufwand aus der Verantwortung zu ziehen.

9. An Verbraucherrechten ist die Bundesregierung nicht interessiert

Beim Verbraucherschutz und bei den Interessen der betroffenen Autobesitzer wiegelt die Bundesregierung ab, indem sie die Vorwürfe gegen Volkswagen und die Forderungen an den Konzern herunterspielt. Das vollmundig versprochene Instrument der Musterfeststellungsklage liegt auf Eis und wäre ohnehin ein unzureichender Ansatz.

Beim Fahrzeugrückruf sorgt die Bundesregierung für ein Verwirrspiel, indem sie keinen klaren Zeitraum für die Rückrufe festlegt und nicht dafür sorgt, dass Volkswagen für mögliche Folgeschäden durch die Umrüstungen mit einer Garantie geradesteht. Ob nach den Rückrufen die betroffenen Autos genehmigungskonform sind, ob sie mehr Kraftstoff verbrauchen oder ob sie schneller verschleißen, bleibt unklar.

Damit sorgt die Bundesregierung für Verunsicherung bei den Verbrauchern. Verstärkt wird die Verunsicherung durch die Drohung, künftig keine Prüfplakette bei der Hauptuntersuchung mehr zu erhalten. Damit pervertiert die Bundesregierung das Verursacherprinzip, da den Autofahrern mit einer Stilllegung der Fahrzeuge gedroht wird, wobei es doch die Autohersteller sind, die unzulässige Abschalteinrichtungen verbaut haben.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

10. CO_2-Nachmessungen bis heute nicht veröffentlicht

Auch ein Jahr nach Veröffentlichung des ersten Berichts der Untersuchungskommission hält die Bundesregierung die Ergebnisse der CO_2-Messungen unter Verschluss. Die Verzögerung lässt vermuten, dass auch bei diesen Nachmessungen erhebliche Diskrepanzen zu den Werten der Typzulassung festgestellt wurden. Fehlerhafte Angaben bei der Höhe der CO_2-Werte, die auf den Kraftstoffverbrauch hinweisen, haben weitreichende Folgen für die Höhe der Kfz-Steuer, beeinflussen die Kaufentscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher und können zivilrechtliche Ansprüche ermöglichen.

11. Die Bundesregierung zieht keine strukturellen Konsequenzen aus dem Skandal

Bis heute wurden keine strukturellen Konsequenzen aus dem Abgasskandal gezogen. Zu befürchten ist auch, dass trotz des neuen Prüfzyklus WLTP und Messungen im Realbetrieb durch RDE auch künftig keine realen Emissionswerte ermittelt werden, da die Hersteller dank sog. Konformitätsfaktoren die Grenzwerte auf der Straße ganz legal um mehr als das Doppelte überschreiten dürfen und CO_2-Emissionen gar nicht im Straßenbetrieb ermittelt werden sollen. Auch unabhängige Nachkontrollen durch eine Feldüberwachung sowie echte Sanktionsinstrumente wurden bislang nicht eingeführt. Nur wenn die Konsequenzen eindeutig sind und deren Durchsetzung nicht in Frage gestellt wird, werden Grenzwerte ernst genommen und eingehalten.

Auch auf EU-Ebene steht der Verkehrsminister wichtigen Reformen im Weg. Die Kommission möchte eigene Nachkontrollen von Fahrzeugen durchführen und eigene Sanktionen verhängen können, wenn Autos nicht den Vorschriften entsprechen. Gegenseitige Prüfungen der Behörden und eine unabhängige Finanzierung der Technischen Dienste sollen die Transparenz stärken und Interessekonflikte vermeiden – doch Verkehrsminister *Dobrindt* setzt stattdessen weiter auf Kleinstaaterei und bremst so die Verhandlungen auf EU-Ebene aus.

12. Arbeit des Untersuchungsausschusses unter erschwerten Bedingungen

Seit Langem wird die Praxis, bei der Konstituierung von Untersuchungsausschüssen die sog. Berliner Stunde als Grundlage der Dauer des Fragerechts der Abgeordneten festzulegen, von kleinen Fraktionen bemängelt, die sich benachteiligt sehen. Anlass des Konflikts: Die „Berliner Stunde“ billigt den Abgeordneten großer Fraktionen bis zum Dreifachen der Redezeit kleiner Fraktionen zu. Untersuchungsausschüsse werden zwar oft als „schärfstes Schwert der Opposition“ bezeichnet, aber bei einer der wichtigsten Arbeitsgrundlagen von Untersuchungsausschüssen, der Befragung von Zeugen, behindern Einschränkungen des Fragerechts eine sachgerechte Vernehmung. Das lässt sich durch das stetige Wiederaufnehmen der Befragung durch jeweils neue Befragungsrunden nicht kompensieren. Eine sachgerechte kontinuierliche Befragung lässt sich derzeit erst erreichen, wenn die anderen (großen) Fraktionen keine Fragen mehr haben. Hier ist es dringend notwendig, Abhilfe durch gleiche Zeitanteile für alle Fraktionen zu schaffen.

Gemäß Art. 43 Abs. 2 des Grundgesetzes haben *„die Mitglieder des Bundesrates und der Bundesregierung sowie ihre Beauftragten […] zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie müssen jederzeit gehört werden“*. Die Sinnhaftigkeit von Anwesenheit und Rederecht der Bevollmächtigten von Ministerien und nachgeordneten Behörden in den mit unterschiedlichen Themen befassten Ausschüssen des Bundestages steht außer Frage, wird aber im Fall von Untersuchungsausschüssen angezweifelt. Das Problem der Anwesenheit von Vertretern der Bundesregierung und des Bundesrates war bereits im Abschlussbericht der Enquetekommission Verfassungsreform 1976 thematisiert worden. Der dort formulierte Vorschlag war, deren Zutritt im Einzelfall auf Grund eines Gesetzes zu beschränken.

Untersuchungsausschüsse nehmen eine Sonderstellung unter den Ausschüssen des Bundestages ein. Auch deshalb liegt ein Überdenken der bislang ausgeübten Praxis, Art. 43 Abs. 2 auf Untersuchungsausschüsse zu übertragen, nahe. Es handelt sich bei einem Untersuchungsausschuss nicht um einen der üblicherweise tagenden Ausschüsse des Bundestages. Untersuchungsausschüsse sind Sonderausschüsse, ihre Einsetzung wird nach Vorlage eines Untersuchungsauftrages vom Plenum beschlossen und ihre Arbeit endet nach Vorlage eines Abschlussberichts. Untersuchungsausschüsse sind mit besonderen Befugnissen ausgestattet, die weit über die Informationsrechte anderer Ausschüsse hinausgehen.

Untersuchungsausschüsse sind ein Kontrollinstrument der Opposition gegenüber der Bundesregierung. Sie werden in der Regel zur Aufklärung von Versäumnissen, Missständen und Skandalen einberufen, oft stehen dabei

die Regierungskontrolle und das Verwaltungshandeln im Mittelpunkt der Untersuchungstätigkeit. Dies war auch beim Abgas-Untersuchungsausschuss der Fall.

Der Untersuchungsauftrag hat vorgegeben, mögliche Versäumnisse von Ministerien und Behörden zu prüfen, deren Vertreter unter Hinweis auf Art. 43 Abs. 2 des Grundgesetzes jedoch an den nicht-öffentlichen Beratungssitzungen teilnehmen konnten, in denen unter anderem Überlegungen der Ausschussmitglieder hinsichtlich der weiteren Untersuchungstätigkeit ausgetauscht wurden.

Sinn des bei Einzelvernehmungen in Untersuchungsausschüssen anzuwendenden § 24 Abs. 1 PUAG (analog § 58 Abs. 1 StPO) ist, die Unbefangenheit und Selbständigkeit der Darstellung eines Zeugen zu erhalten. Es gilt, Vernehmungen in Abwesenheit von später zu hörenden Zeugen durchzuführen. Das ist ein wesentlicher Grundsatz von Vernehmungen, der durch die Durchsetzung des Anwesenheitsrechts von als Zeugen benannten Regierungsbevollmächtigten und durch das Zurückziehen bzw. Ersetzen von Bevollmächtigten konterkariert wird. Auch die Teilnahme an Sitzungen bis zum Abschluss ihrer Vernehmung ruhen zu lassen, kommt für von als Zeugen benannten Bevollmächtigten in Betracht und wurde bereits unter anderem im Untersuchungsausschuss Gorleben praktiziert. Nicht so im Abgas-Untersuchungsausschuss: Im Falle des Bevollmächtigten des Bundeskanzleramtes wurde ihm sogar vergeblich nahegelegt, zumindest für die Sitzung, in der er als Zeuge gehört wurde, seine Funktion ruhen und sich ggf. vertreten zu lassen. Nicht ausgeschlossen werden kann insbesondere, dass die Anwesenheit von Bevollmächtigten der Ministerien und Behörden, die im Sitzungssaal an einem Tisch mit den Mitgliedern des Untersuchungsausschusses saßen, die Aussagebereitschaft von Zeugen (zum Teil unmittelbare Untergebene der Anwesenden) negativ beeinflussen.

Angesichts dessen sollte die Anwesenheit von Regierungsvertretern in Untersuchungsausschüssen, die im Übrigen an Ausschüssen teilnehmen „können“ und nicht „müssen“, Gegenstand eingehender Diskussionen sein. Weder wird die vom Plenum des Deutschen Bundestages beauftragte Untersuchungstätigkeit noch in der Außenwirkung die Rolle von Untersuchungsausschüssen als bedeutsames parlamentarisches Kontrollinstrument durch die gegenwärtige Praxis, den Art. 43 Abs. 2 des Grundgesetzes auch auf diese Form von Sonderausschüssen anzuwenden, gestärkt.

Bestandteil der Arbeit von Untersuchungsausschüssen ist die Sichtung von Unterlagen, deren Inhalte Gegenstand von Zeugenbefragungen sind. Etliche Akten, die dem Abgas-Untersuchungsausschuss zur Verfügung gestellt wurden, wurden von den Bundesbehörden als vertraulich eingestuft. Damit war es nicht möglich, alle relevanten Themen in öffentlichen Sitzungen zu thematisieren, sondern lediglich in vertraulicher Sitzung. Um dies zu ändern, haben wir die Ministerien gebeten, bestimmte Akten, die unserer Meinung nach nicht geheimhaltungsbedürftig sind, zu „entvertraulichen“, damit über diese Vorgänge öffentlich diskutiert werden kann. Konkret wollten wir beispielsweise in öffentlicher Sitzung aufklären, was genau mit den Herstellern abgesprochen worden war und inwieweit die Hersteller an dem Bericht der Untersuchungskommission mitgeschrieben haben, wie es teilweise in Zeugenvernehmungen angeklungen und in der Presse berichtet worden war. Diesen Sachverhalt hätten wir gerne genauer in unseren Abschlussbericht zum Untersuchungsausschuss aufgenommen, können dies aber nicht, weil die Dokumente von den Beteiligten geheim gehalten werden. Die Begründungen für die Geheimhaltung sind unserer Meinung nach nicht ausreichend und teilweise auch nicht nachvollziehbar. Unseren Bitten um „Entvertraulichung“ wurde größtenteils nicht entsprochen. Der Aufklärungsarbeit des Untersuchungsausschusses war dies nicht förderlich. Fest steht: Der Abschlussbericht hat Lücken, weil die Bundesbehörden eine transparente Aufklärung verweigerten. An dieser Stelle sei angemerkt, dass bei der Einstufung von Vorgängen als „vertraulich“ nicht als Maßstab gelten kann, was politisch als unangenehm empfunden wird.

Der zeitliche Rahmen, der für die Arbeit des Untersuchungsausschusses zur Verfügung stand, war denkbar knapp bemessen und wurde der Brisanz und der Bedeutung des Themas nicht gerecht. Die zeitlichen Restriktionen machten sich besonders bei der Sichtung von Aktenbeständen schmerzlich bemerkbar, da viele Materialien unvollständig oder erst spät zur Verfügung gestellt wurden – ein weiterer Grund, dass der vom Parlament bestätigte Untersuchungsauftrag in der Kürze der Zeit nicht vollständig bearbeitet werden konnte, sodass zahlreiche Fragen nach der Verantwortung der Bundesregierung bis heute nicht geklärt werden konnten. Deshalb müssen diese Fragen in der nächsten Legislaturperiode in den Gremien des Bundestages aufgegriffen werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Fünfter Teil:
Stellungnahmen aufgrund Gewährung rechtlichen Gehörs

Der Untersuchungsausschuss hat gemäß § 32 Abs. 1 PUAG Personen, die durch die Veröffentlichung des Abschlussberichts in ihren Rechten erheblich beeinträchtigt werden können, Gelegenheit gegeben, zu den sie betreffenden Ausführungen Stellung zu nehmen, soweit diese Ausführungen nicht mit ihnen in einer Sitzung zur Beweisaufnahme erörtert worden sind (siehe Beschluss 17 zum Verfahren, S. 78).

Folgende Stellungnahmen sind abgegeben worden:

A. Ford-Werke GmbH

Die Ford-Werke GmbH hat sich zum Zweiten Teil, Abschnitt I. III. 1. a. wie folgt geäußert:

> „Ford weist die auf Seite 433 [Seite 347 im Abschlussbericht auf Bundestagsdrucksache 18/…] geäußerte Vermutung ‚Ford wahrscheinlich 17 Grad' zurück und empfiehlt diese – wenn auch ausdrücklich als Vermutung gekennzeichnete – Behauptung zu streichen und nicht in offizielle Dokumente aufzunehmen, welche zu ungerechtfertigten Rufschädigungen führen können. Ford hat sowohl den deutschen (KBA) als auch mehreren Behörden und Institutionen in Europa gegenüber überzeugend darlegen können, dass keine Abschaltung bei unserer Abgasnachbehandlung bei den genannten Temperaturen vorliegt. Wir verweisen dazu auch auf unsere Antwort, welche dem Europäischen Parlamentsausschuss EMIS gegenüber getätigt wurde (siehe Antwort auf Frage 5 http://www.europarl.europa.eu/cms-data/106860/FORD%20Reply%20to%20EMIS%20Questionnaire.pdf) aus der Sie entnehmen können, dass unsere Abgasnachbehandlung bis weit unter denen in Ihrem Bericht genannten Temperaturbereichen arbeitet."

B. ADAC e.V.

Der ADAC e.V. hat sich zum Sondervotum der Fraktion Die Linke, Vierter Teil, Abschnitt A. V. 3. b), wie folgt geäußert:

> „Die Zeugen Resch und Dr. Friedrich sagten gegenüber dem Ausschuss aus, dass die in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Technischen Dienste seit etwa 2011, als der Verdacht auf Manipulationen zunehmend erdrückender wurde, Prüfaufträge der DUH abgelehnt haben. So auch der ADAC.
>
> Diese Aussage ist zum einen unzutreffend, weil der ADAC eben in dem von den Zeugen Resch und Dr. Friedrich erwähnten Jahr 2011 einen Prüfauftrag von der Deutschen Umwelthilfe e. V. (DUH) durchgeführt hat. Zum anderen handelte es sich bei den weitere Anfragen der DUH um komplexe Forschungsaufträge, die aus organisatorischen Gründen nicht durchgeführt werden konnten. Dies wurde seinerzeit der DUH gegenüber erläutert und von deren Vertretern auch akzeptiert, so dass der nachträglich hergestellte Zusammenhang zwischen einem Verdacht auf Manipulationen und dem Nichtzustandekommen von Prüfaufträgen eine konstruierte Spekulation ist, die keinen Bezug zu den tatsächlichen Geschehnissen hat.
>
> Das ADAC Abgaslabor ist vom Kraftfahrtbundesamt (KBA) für Abgastests nach VO (EG) 715/2007 und Kraftstoffverbrauchsmessungen nach VO (EG) 692/2008 benannt. Unabhängig und kompetent prüft der ADAC Emissionen und Kraftstoffverbrauch von Pkw für seine Mitglieder. Die hohe Auslastung des Labors erfolgt durch EcoTest Messungen für den ADAC Autotest an mehr als 120 Pkw im Jahr und im weiteren ADAC Verbraucherschutztests. Aufträge werden im Ausnahmefall (z.B. Gerichtsgutachten) angenommen. Prüfressourcen stehen begrenzt zur Verfügung, was der DUH auch bekannt ist. Umfassende fremde Forschungsaufträge sind nur selten zusätzlich möglich. Den ADAC haben vor allem folgende Anfragen seitens der DUH erreicht, von denen nur eine das Thema Diesel-Pkw betraf:

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Anfrage Benzin-Pkw Test: Die DUH führte 2011 gemeinsam mit dem VCE ein Projekt zu Feinstaubemissionen von Benzinfahrzeugen mit Direkteinspritzung durch. Hierzu hat der ADAC am 28.3.2011 ein Angebot unterbreitet, wonach der ADAC die Messungen exklusiv für die Deutsche Umwelthilfe e. V. durchführt, sofern diese das Fahrzeug zur Verfügung stellt. Alternative wurden der DUH Datensätze aus bereits durchgeführten Messungen angeboten. Die DUH hat diese Untersuchungen des ADAC mehrfach veröffentlicht.

- Anfrage Benzin-Pkw Test: Die DUH forderte den ADAC 2012 auf, ein Forschungsprojekt anzubieten. Für eine Nachrüstung eines Benzinfahrzeugen mit Direkteinspritzung sollte der ADAC Fahrzeugbeschaffung, Umbau eines prototypischen Abgasnachbehandlungssystems, 10.000 km Dauerlauf auf öffentlichen Straßen und regelmäßige Messungen anbieten. Da für das Fahrzeug nach Umbau keine ABE oder EG-Typgenehmigung vorliegt, muss eine Ausnahmegenehmigung für Erprobungsfahrten nach StVZO §70 beantragt werden, um weiterhin mit dem Fahrzeug im öffentlichen Verkehr fahren zu können. Der ADAC hat Auftragsklärungen mit der DUH durchgeführt. Das komplexe Forschungsprojekt wurde nicht weiter verfolgt.

- Anfrage Benzin-Pkw Test: Die DUH forderte den ADAC 2013 auf, ein ähnliches Forschungsprojekt wie 2012 an direkteinspritzende Benziner / Otto-Motor anzubieten. Die Fahrzeuge sollten vom ADAC gestellt werden und mit PEMS Messtechnik ausgerüstet werden. Hierzu organisiert der Auftraggeber die PEMS Messtechnik, sowie den Partikelfilter der seitens des ADAC eingebaut werden soll. Seitens ADAC sollte die Messtechnik zur Ermittlung der gasförmigen Emissionen beigestellt werden. – Neben dem bekannten Sachstand aus 2012 (siehe oben) teilte der ADAC mit, dass das Abgaslabor im Spätsommer/Herbst 2013 auf Allradrolle umgebaut werde, was zu erheblichen Ausfallzeiten führt. Um die Ausfallzeit für den EcoTest und eigene ADAC Verbraucherschutztests kompensieren zu können, sei das Labor bereits voll belegt, sodass der ADAC leider keine weiteren Kapazitäten für ein umfassendes fremdes Forschungsprojekt zur Verfügung habe.

- Anfrage Diesel-Pkw Test: Am 14. Oktober 2015 erreichte den ADAC eine Anfrage der DUH über Empfehlungen der TU München an das ADAC Ressort Verkehr für ein Forschungsprojekt für parallele Erfassung der Harnstoff-Injektion bzw. Regeneration des Speicherkats (CO2 und NOx) bzw. Lambdawert, PEMS Messung auf der Straße bzw. Prüfstrecke nach dem Fahrprofil des NEFZ, Messung NOx und CO2 auf dem Prüfstand nach den Vorgaben des NEFZ kalt und warm bei Labortemperatur 28°C, eine weitere bei Labortemperatur 25°C sowie eine bei deutlich unter 20 Grad oder deutlich über 30 Grad, sowie kontinuierliche Hochfahrt auf 160 km/h, Protokollierung NOx out engine, NOx out tailpipe und Harnstoffinjektion (bei SCR-Fahrzeug). Da der ADAC nicht über die technischen Einrichtungen verfügt, um Harnstoffmengen zu messen, und die Ressourcen für umfassende Forschungsprojekte nicht zur Verfügung stehen, wurde von einem solchen Projekt Abstand genommen.

Die von der DUH behauptete ablehnende Haltung des ADAC ist nicht zutreffend. Vielmehr hat der ADAC e.V. als anerkannter Verbraucherschutzverband frühzeitig und unabhängig Entscheidungsträger aus Politik, Behörden und Industrie über abgasbezogene Probleme informiert und verbraucherfreundliche Lösungen eingefordert. Die folgenden Beispiele stellen das typische Vorgehen dar:

(1) Seit 2000 war der ADAC an Forschungsprojekten zur Feldüberwachungen (In-Use Compliance Testing) des Umweltbundesamtes beteiligt, um ein sinnvolles verfahren in der EU zu entwickeln. Wurden Mängel an Fahrzeugen entdeckt, so wurden Abhilfemaßnahmen mit den Herstellern abgestimmt und diese zeitnah veröffentlicht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

http://www.spiegel.de/auto/aktuell/defekte-katalysatoren-mitsubishi-carismamuss-in-die-werkstatt-a-91227.html

(2) 2010 hat der ADAC das Umweltministerium auf die Diskrepanz zwischen den Stickoxidemissionen im Zulassungstest und dem realitätsnäheren EcoTest hingewiesen (Anlage 1).

(3) Der ADAC wies 2013 auf hohe Partikelemissionen bei BMW-Hybrid-Modellen hin:

https://presse.adac.de/meldungen/technik/adac-ecotest-benzin-hybride-vonbmw-enttaeuschen.html

(4) Das letzte Projekte zur Feldüberwachung, an dem der ADAC beteiligt war, wurde am 29.04.2016 durch die Bundesanstalt für Straßenwesen veröffentlicht Deutsch:

http://bast.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2016/1669/pdf/F105 barrierefrei.pdf

(5) Der ADAC informierte das Kraftfahrtbundesamt über Abweichungen im Kraftstoffverbrauch im NEFZ beim Diesel-Fahrzeug Audi A6 Avant 2.0 TDI ultra S tronic (Juni 2016) und veröffentlichte den Testbericht

https://www.adac.de/infotestrat/tests/autotest/detail.aspx?IDTest=5431&info=Audi A6+(C7)+Avant

(6) Aktuelle Ergebnisse des neuen ADAC EcoTest (ADAC Gespräch zur Mobilität „Emissionen und Verbrauchswerte: Können Pkw sauber?" am 20.3.2017) wurden seitens Bundesregierung und Parlament für Rückfragen oder politische Handlungsempfehlungen zur Kenntnis genommen."

C. Volkswagen AG

Die Volkswagen AG hat sich zum Zweiten Teil, Abschnitt F. III. 1. a) sowie F. III. 4., wie folgt geäußert:

„In den der Volkswagen AG zur Verfügung gestellten Ausführungen im Feststellungsteil des Abschlussberichts des 5. Untersuchungsausschusses wird Bezug genommen auf eine angebliche ‚Einräumung von Manipulationen' durch die Volkswagen AG an den Motoren der Motorbaureihe EA 189.

Dabei nimmt der Abschlussbericht auf eine *Vorlage des Referats LA 27 für Staatssekretär Odenwald vom 13. Oktober 2015 zu einer Auskunft der Bundesregierung an die ZDF Redaktion Frontal 21* Bezug, wonach Volkswagen angeblich bereits im September 2015 auch für Europa *‚Manipulationen eingeräumt habe'* (Zweiter Teil, Feststellungen des 5.Untersuchungsausschuss zum Sachverhalt, Kapitel F. III. 1. a)). Der Bericht macht sich diese Behauptung zu eigen. So heißt es etwa in Kapitel F. III. 4, wenn auf bestimmte EA 189 Fahrzeuge Bezug genommen wird:

‚(...) Dabei handelte es sich wieder um solche Fahrzeuge, in Bezug auf deren Motorsteuerung Volkswagen später, im September 2015, ‚Manipulationen eingeräumt hat' '

Zweiter Teil, Feststellungen des 5. Untersuchungsausschuss zum Sachverhalt, Kapitel F. III. 4.).

Aus der VW nicht vorliegenden Vorlage für Staatssekretär Odenwald ergebe sich, so heißt es weiter, dass *‚[d]as Kraftfahrt-Bundesamt [...] mittlerweile bestätigt [hat], dass sowohl bei untersuchten VW Golf als auch bei den Audi A4 Dieselmotoren eingebaut sind, bei denen VW aktuell Manipulationen eingeräumt hat.'*

Die Volkswagen AG weist den im Abschlussbericht unter Bezug auf die Vorlage für Staatssekretär Odenwald erweckten Eindruck zurück, dass sie die Verwendung einer unzulässigen Abschalteinrichtung nach europäischem Recht eingeräumt habe. Auf Seiten der Volkswagen AG hat es eine solche Einlassung für europäische Fahrzeugkonzepte nicht gegeben.“

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Sechster Teil:
Übersichten und Verzeichnisse

A. Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	**Erklärung**
µg	Mikrogramm
µm	Mikrometer
a. D.	außer Dienst
a. F.	alte Fassung
AA	Auswärtiges Amt
Abg.	Abgeordneter
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club
A-Drs.	Ausschussdrucksache
AECC	Association for Emission Control by Catalyst
AECD	Auxiliary Emission Control Device
AES	Auxiliary Emission Strategy
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AGR	Abgasrückführung/Abgasrückführsystem
AL	Abteilungsleiter
ALDE	EP-Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
AO	Abgabenordnung
AR	Amtsrat
ARTEMIS	Assessment and Reliability of Transport Emission Models and Inventory Systems
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
AU	Abgasuntersuchung
AUT	Österreich
BAB	Bundesautobahn
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BES	Base Emission Strategy

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

BGBl.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BK	Bundeskanzler
BKAmt	Bundeskanzleramt
BM	Bundesminister
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMW	Bayerische Motoren Werke AG
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BReg	Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVfK	Bundesverband freier Kraftfahrzeughändler e. V.
C	Kohlenstoff
CAA	Clean Air Act
CADC	Common Artemis Driving Cycles
CAM	Center of Automative Management
CARB	California Air Resources Board
CF	Conformity Factor
CFR	Code of Federal Regulations
CIVD	Caravaning Industrie Verband e. V.
CNG	Compressed Natural Gas
CO	Kohlenmonoxid
CO_2	Kohlendioxid

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

CoC	Certificate of Conformity
CoP/COP	Conformity of Production
COPD	Chronic Obstructive Pulmonary Disease
CoP-P	Conformity of Production – Produktüberprüfung Prüfung der Konformität von genehmigten Produkten
CoP-Q	Conformity of Production – Systemüberprüfung Prüfung der konformitätssichernden Maßnahmen des Genehmigungsinhabers
COx	Kohlenstoffoxide
CVS	Constant Volume Sampler
cw-Wert	Strömungswiderstandskoeffizient
D/DE/DEU	Deutschland
DACH-Gruppe	Deutschland-Österreich-Schweiz-Gruppe
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
DEKRA	Deutscher Kraftfahrzeug-Überwachungsverein
DNK	Dänemark
DOC	Diesel Oxidation Catalyst
DPF	Dieselpartikelfilter
DUH	Deutsche Umwelthilfe e. V.
ECE	Economic Commission for Europe
ECU	Electronic Control Unit
EFDD	EP-Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie
EG	Europäische Gemeinschaft
EG-FGV	EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung
ehem.	ehemals
EMIS	Committee of Inquiry into Emission Measurement in the Automotive Sector
EMPA	Eidgenössische Materialprüfungsanstalt
EnVKV	Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung
EP	Europäisches Parlament
EPA	United States Environmental Protection Agency
ERMES	European Research on Mobile Emission Sources
ESCAPE	European Study of Cohorts for Air Pollution Effects
ESP	Spanien
et. al.	und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
F.	Fassung
FAP	filtre à particules
FCA	Fiat Chrysler Automobiles
FE-/F+E-/FuE-Projekt	Forschungs- und Entwicklungsprojekt
FIN	Finnland
FRA	Frankreich
FTP	Federal Test Procedure
FÜ	Feldüberwachung
FVT	Forschungsgesellschaft für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik mbH
FZV	Fahrzeug-Zulassungsverordnung
GD GROW	Generaldirektion der EU-Kommission für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung und Compagnie Kommanditgesellschaft
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GROW	Generaldirektion der EU-Kommission für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
GTR	Globale Technische Regelung
GUE-NGL	Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke des EP
H_2O	Wasser
HBEFA	Handbuch für Emissionsfaktoren des Straßenverkehrs
HC	Hydrocarbons/Kohlenwasserstoffe
HLDT	Heavy Light-Duty Truck
HUN	Ungarn
i. d. F.	in der Fassung
i. S.	im Sinne
i. V.	in Vertretung
i. V. m.	in Verbindung mit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

IAA	Internationale Automobil-Ausstellung
ICCT	International Council on Clean Transportation
ISC	In-Service Conformity
ITA	Italien
IUC	In-Use Conformity
JRC	Joint Research Centre
K	Kelvin
KapMuG	Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz
Kat	Katalysator
KBA	Kraftfahrt-Bundesamt
KBAG	Gesetz über die Errichtung eines Kraftfahrt-Bundesamts
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KOM	Europäische Kommission
kPa	Kilopascal
KraftStG	Kraftfahrzeugsteuergesetz
KW	Kalenderwoche
LAI	Länder-Arbeitsgruppe Immissionen
LDV	Light Duty Vehicles
lit.	Buchstabe
LLDT	Light Light-Duty Truck
LLP	Limited Liability Partnership
LNT	Lean NOx Trap
LPG	Liquid Petroleum Gas
LR	Legationsrat
LR I	Legationsrat Erster Klasse
LV	Landesvertretung
MAK	Maximale Arbeitsplatz-Konzentration
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MDg	Ministerialdirigent
MdL	Mitglied des Landtages
MDPV	Medium-Duty Passenger Vehicle
MP	Ministerpräsident
MR	Ministerialrat
MS	Mitgliedstaat

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

n. F.	neue Fassung
N_2O	Distickstoffmonoxid/Lachgas
NEC	National Emission Ceilings
NEDC	New European Driving Cycle
NEFZ	Neuer Europäischer Fahrzyklus
Nfz	Nutzfahrzeug
NGO	Non-Governmental Organization
NH3	Ammoniak
NLD	Niederlande
NMHC	Nichtmethankohlenwasserstoffe
NN	Normalnull
NO	Stickstoffmonoxid
NO_2	Stickstoffdioxid
NOx	Stick(stoff)oxide
NTE	Not-to-exceed
OAR	Oberamtsrat
OBD	On-Board Diagnostics/On-Board-Diagnosesystem
OCE	Off-Cycle-Emissions
OEM	Original Equipment Manufacturer
OICA	Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ORR	Oberregierungsrat
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAH	Polycyclic Aromatic Hydrocarbons/Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe
PEMS	Portable Emissions Measurement System/Portables Emissionsmesssystem
PK	Pressekonferenz
PM	Partikelmasse
PMS	Partikelminderungssystem
PN	Particle Number/Partikelzahl
ppm	parts per million
PUAG	Untersuchungsausschussgesetz
RA	Rechtsanwalt
RB	Robert Bosch AG
RD	Regierungsdirektor

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

RDE	Real Driving Emissions/Emissionen im tatsächlichen Fahrbetrieb
RDE-LDV	Real-Driving Emissions of Light-Duty Vehicles Working Group
REVIHAAP	Review of Evidence on Health Aspects of Air Pollution
RI	Regierungsinspektor
RL	Referatsleiter/Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROU	Rumänien
RR	Regierungsrat
RSD	Remote-Sensing-Detector
S&D	Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament/Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
SCR	Selective Catalytic Reduction/Selektive katalytische Reduktion
SOx	Schwefeloxide
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StS/Sts	Staatssekretär
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
SWE	Schweden
T&E	Transport and Environment
TAAEG	Type-Approval Authorities Expert Group
TCMV	Technical Committee – Motor Vehicles/Technischer Ausschuss - Kraftfahrzeuge
TF	Transferfunktion
THC	Total Hydrocarbons/Gesamtkohlenwasserstoffe
TREMOD	Transport Emission Model
TRGS	Technische Regeln für Gefahrstoffe
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
U.S.C.	United States Code
UAbs.	Unterabsatz
UAL	Unterabteilungsleiter
UBA	Umweltbundesamt
UFOPLAN	Umweltforschungsplan
UK VW	Untersuchungskommission „Volkswagen“

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

UKlaG	Unterlassungsklagengesetz
UN	United Nations
UN/ECE / UNECE	United Nations Economic Commission for Europe / Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa
UpM	Umdrehung pro Minute
VDA	Verband der Automobilindustrie e.V.
VDIK	Verband der Internationalen Kraftfahrzeughersteller e. V.
VO (EG)	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft
VO (EU)	Verordnung der Europäischen Union
VS	Verschlusssache
VSBG	Verbraucherstreitbeilegungsgesetz
VVV	Vertragsverletzungsverfahren
VW	Volkswagen
VW GoA	Volkswagen Group of America
VwVfG	Verwaltungsverfahrengesetz
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.
WHO	World Health Organisation/Weltgesundheitsorganisation
WLTC	Worldwide Harmonised Light Vehicles Test Cycle/Weltweit harmonisierter Prüfzyklus für leichte Nutzfahrzeuge
WLTP	Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure
WOB	Wolfsburg
WP	Working Party

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

B. Übersicht der Ausschussdrucksachen

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
1	Antrag: Beschluss 1 zum Verfahren, Zutritt von Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern (zu § 12 Abs. 2 Untersuchungsausschussgesetz)	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
2	Antrag: Beschluss 2 zum Verfahren, Protokollierung der Ausschusssitzungen (zu § 11 Untersuchungsausschussgesetz)	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
3	Antrag: Beschluss 3 zum Verfahren, Behandlung der Ausschussprotokolle	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
4	Antrag: Beschluss 4 zum Verfahren, Verteilung von Ausschussdrucksachen, Beweisbeschlüssen und Ausschussmaterialien	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
5	Antrag: Beschluss 5 zum Verfahren, Verteilung von Verschlusssachen (zu § 16 Abs. 1 Untersuchungsausschussgesetz)	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
6	Antrag: Beschluss 6 zum Verfahren, Verpflichtung zur Geheimhaltung	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
7	Antrag: Beschluss 7 zum Verfahren, Behandlung von Beweisanträgen	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
8	Antrag: Beschluss 8 zum Verfahren, Verzicht auf Verlesung von Schriftstücken (zu § 31 Untersuchungsausschussgesetz)	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
9	Antrag: Beschluss 9 zum Verfahren, Behandlung von Beweismitteln, die im Original nicht in deutscher Sprache formuliert sind	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
10	Antrag: Beschluss 10 zum Verfahren, Fragerecht bei der Beweiserhebung	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
11	Antrag: Beschluss 11 zum Verfahren, Mitteilung aus nichtöffentlichen Sitzungen (zu § 12 Abs. 3 Untersuchungsausschussgesetz)	30.06.2016	06.07.2016	07.07.2016	
12	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Kraftfahrbundesamtes, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	KBA-1
13	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten der Bundesanstalt für das Straßenwesen, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BASt-1
14	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMVI-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
15	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Umweltbundesamtes, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	UBA-1
16	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reak07.07.2016torsicherheit, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMUB-1
17	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMWi-1
18	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMJV-1
19	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundeskanzleramtes, die vom Untersuchungsauftrag erfasste Aufgaben wahrnehmen oder wahrgenommen haben, aus dem Zeitraum seit dem 20.06.2007, gemäß § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundeskanzleramt.	06.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BKAmt-1
20	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Organisationsbereich des Kraftfahrtbundesamtes eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	KBA-2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: - Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Behördenleitung und der zuständigen Abteilungsleitung; - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; - Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen; - Rohdaten mit den Abgas-Emissionswerten (insbesondere von NOx und CO2 aller Messungen von Diesel-Pkw im Rahmen der „Untersuchungskommission Volkswagen“).				
21	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Organisationsbereich der Bundesanstalt für Straßenwesen eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: - Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Behördenleitung und der zuständigen Abteilungsleitung; - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; - Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BASt-2
22	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016:	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMVI-2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	- Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung; - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate, insbesondere der Referate LA20, LA23, LA27 und LA28; - Akten der „Untersuchungskommission VW“; - Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen; - Akten über die Beantwortung einschlägiger parlamentarischer Anfragen seit September 2015.				
23	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Organisationsbereich Umweltbundesamtes eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: - Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Behördenleitung und der zuständigen Abteilungsleitung; - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; - Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	UBA-2
24	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit ein-gegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016:	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMUB-2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	- Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung; - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; - Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen; - Akten über die Beantwortung einschlägiger parlamentarischer Anfragen seit September 2015.				
25	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: - Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung; - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMWi-2
26	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: - Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung;	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMJV-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	- Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate.				
27	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Bundeskanzleramt eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundeskanzleramt. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: - Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; - Akten der Leitungsebene (Bundeskanzlerin, Bundesminister und Chef des Bundeskanzleramts, Staatsminister) und der zuständigen Abteilungsleitung; - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BKAmt-2
28	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Organisationsbereich der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Auswärtigen Amt.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	AA-1
29	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die im Untersuchungszeitraum unmittelbar im Auswärtigen Amt oder in einer Dienststelle seines Geschäftsbereichs in den Vereinigten Staaten von Amerika zu dieser Frage eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Auswärtigen Amt.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	AA-2
30	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die im Untersuchungszeitraum unmittelbar im Bundesministerium der Finanzen oder in einer mit Fragen der Erfassung von Kfz-Steuereinnahmen befassten Dienststelle seines Geschäftsbereichs zu dieser Frage eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, gem. § 18 Abs. 1 PUAG beim Bundesministerium der Finanzen.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	BMF-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
31	Beweisantrag: Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum in der Staatskanzlei des Landes Niedersachsen oder in einem von einer oder einem zum Vertreter des Landes Niedersachsen im Aufsichtsrat von VW bestellten Ministerin oder Minister geführten Ministerium der Landesregierung Niedersachsens entstanden oder in behördlichen Gewahrsam genommen worden sind, im Wege des Ersuchens um Amtshilfe gemäß § 18 Abs. 4 PUAG i. V. m. Art. 44 Abs. 3 GG bei der Staatskanzlei des Landes Niedersachsen sowie über die Staatskanzlei des Landes Niedersachsen bei der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	NI-1
32	Beweisantrag: Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Welche wissenschaftlich anerkannten und technisch validen Testverfahren zur Ermittlung der Abgasemissionen auf dem Rollenprüfstand sowie im Realbetrieb von Kfz standen im Untersuchungszeitraum ab wann in Deutschland, in Europa und weltweit zur Verfügung oder befanden sich in der Entwicklung und welche Ergebnisse zu Realemissionen von PKW haben sie ergeben?“ in der Sitzung des Ausschusses am 8. September 2016.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	SV-1
33	Beweisantrag: Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Welche Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, auf die Umwelt, das Klima und auf den Schutz der Verbraucher infolge von gegenüber den in der Typengenehmigung gemessenen Werten erhöhten Stickoxid(NOx)-Realemissionen und sonstigen Realemissionen von Fahrzeugen waren im Untersuchungszeitraum zu jeweils welchem Zeitpunkt öffentlich bzw. fachöffentlich bekannt und wie haben sich die NOx-Emissionen von Fahrzeugen im Untersuchungszeitraum entwikkelt?“ in der Sitzung des Ausschusses am 8. September 2016.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	SV-2
34	Beweisantrag: Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Funktionsweisen und Möglichkeiten von Abschalteinrichtungen und sonstigen Manipulationen einer NOx-Abgasreinigung“ in der Sitzung des Ausschusses am 22. September 2016.	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	SV-3
35	Beweisantrag: Sachverständigen-Gutachten zum Thema: „Wann und auf welche Weise wurden die Vorgaben der Verordnung – VO – (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Richtlinie – RL – 2007/46/EG vom 5. September 2007 insbesondere zum Geltungsbereich	07.07.2016	07.07.2016	07.07.2016	SV-4

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und Vorgaben zur Abschalteinrichtung (inklusive festzusetzende Sanktionen) in Deutschland und den übrigen EU-Mitgliedstaaten und der bezüglich Abschalteinrichtungen für emissionsmindernde Einrichtungen identischen Regelung Nr. 83 der UN-Wirtschaftskommission für Europa in deren weiteren Mitgliedstaaten umgesetzt und entspricht die jeweilige Umsetzung den Vorgaben der genannten Regelungen?“				
36	Schriftliche Stellungnahme von Univ. Prof. Dr. Stefan Hausberger – Institut für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik, TU Graz zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	04.08.2016	29.08.2016		
37	Schriftliche Stellungnahme von Dr.-Ing. Reinhard Kolke, Leiter des ADAC Technik Zentrums zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	19.08.2016	29.08.2016		
38	Schriftliche Stellungnahme von Dr. h.c. Andreas C.R. Mayer, Technik Thermische Maschinen zur öffentlichen Anhörung am 22.09.2016	20.08.2016	29.08.2016		
39	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr.-Ing. Roland Baar, Institut für Land- und Seeverkehr, TU Berlin zur öffentlichen Anhörung am 22.09.2016	21.08.2016	29.08.2016		
39-neu	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr.-Ing. Roland Baar, Institut für Land- und Seeverkehr, TU Berlin zur öffentlichen Anhörung am 22.09.2016	25.10.2016	25.10.2016		
40	Schriftliche Stellungnahme von Dr. Denis Pöhler, Institut für Umweltphysik, Universität Heidelberg zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	24.08.2016	29.08.2016		
40a	Schriftliche Stellungnahme von Dr. Denis Pöhler, Institut für Umweltphysik, Universität Heidelberg zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	09.09.2016			
41	Schriftliche Stellungnahme von Dipl.-Ing. Jürgen Bönninger, Geschäftsführer der FSD Fahrzeugsystemdaten GmbH zur öffentlichen Anhörung am 22.09.2016	25.08.2016	29.08.2016		
42	Schriftliche Stellungnahme von Felix Domke, Programmierer, Lübeck zur öffentlichen Anhörung am 22.09.2016	26.08.2016	29.08.2016		
43	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. med. Helmut Greim, TU München zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	26.08.2016	29.08.2016		
44	Schriftliche Stellungnahme von Univ.-Prof. Dr. Christian Beidl Institut für Verbrennungskraftmaschinen und Fahrzeugantriebe TU Darmstadt zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	26.08.2016	29.08.2016		
45	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Thomas Kuhlbusch Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	26.08.2016	29.08.2016		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
46	Schriftliche Stellungnahme von Dr. Peter Mock, Managing Director ICCT Europ, Berlin zur öffentlichen Anhörung am 22.09.2016	29.08.2016	29.08.2016		
46a	Schriftliche Stellungnahme von Dr. Peter Mock, Managing Director ICCT Europ, Berlin zur öffentlichen Anhörung am 22.09.2016	23.09.2016			
47	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Annette Peters, Helmholtz Zentrum München zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	30.08.2016	31.08.2016		
47-neu	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Annette Peters, Helmholtz Zentrum München zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	07.09.2016	07.09.2016		
48	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. sc. techn. Thomas Koch, Institut für Kolbenmaschinen zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	05.09.2016	05.09.2016		
48a	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. sc. techn. Thomas Koch, Institut für Kolbenmaschinen zur öffentlichen Anhörung am 08.09.2016	09.09.2016	09.09.2016		
49	Antrag Vernehmung von Herrn Lars Mönch als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	08.09.2016	Z-1
50	Antrag Vernehmung von Herrn Helge Schmidt als Zeuge	07.09.2016	07.09.2016	08.09.2016	Z-2
51	Antrag Vernehmung von Herrn Stefan Rodt als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	08.09.2016	Z-3
52	Antrag Vernehmung von Herrn Martin Schmied als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	29.09.2016	Z-4

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
53	Antrag Vernehmung von Herrn Andreas Troge als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	29.09.2016	Z-5
54	Antrag Vernehmung von Herrn Dr. Bernd Bugsel als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	29.09.2016	Z-6
55	Antrag Vernehmung von Herrn Dr. Jost Gail als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	29.09.2016	Z-7
56	Antrag Vernehmung von Herrn Uwe Ellmers als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	29.09.2016	Z-8
57	Antrag Vernehmung von Herrn André Seeck als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	29.09.2016	Z-9

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
58	Antrag Vernehmung von Frau Marion Wichmann-Fiebig als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	07.09.2016	07.09.2016	29.09.2016	Z-10
59	Antrag Vernehmung von Herrn Dr. Oliver Eberhardt als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.	20.09.2016	20.09.2016	22.09.2016	Z-11
60	Antrag Vernehmung von Herrn Hubert Steinkemper als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.	20.09.2016	20.09.2016	22.09.2016	Z-12
61	Antrag Vernehmung von Herrn Prof. Dr. Uwe Lahl als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.	20.09.2016	20.09.2016	22.09.2016	Z-13
62	Antrag Vernehmung von Herrn Jochen Flasbarth als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministe-	20.09.2016	20.09.2016	22.09.2016	Z-14

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	rium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.				
63	Antrag CDU/CSU und SPD auf Erstellung eines den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Zeitplans für die Erstellung eines öffentlichen schriftlichen Abschlussberichts i.S.v. § 33 Abs. 1 bis 3 PUAG bis zum 28. September 2016 als Ausschussdrucksache vorzulegen	20.09.2016	20.09.2016	29.09.2016	
64	Vorlage Zeitplan zur Erstellung des Abschlussberichts gemäß Ausschussbeschluss vom 22. September 2016	27.09.2016	27.09.2016	29.09.2016	
64 neu	Entwurf Zeitplan zur Erstellung des Abschlussberichts	14.02.2017	14.02.2017	13.02.2017	
65	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum bei Automobilzulieferer, der Robert Bosch GmbH entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	BO-1
66	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Daimler AG entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	DA-1
67	Antrag: Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B I.1, B II. 2.b) bis d) sowie B II 3 b, j, q, aus dem Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932). Diese beziehen sich auf die Kenntnisse der Bundesregierung bzw. Hinweise an dieselbe betreffend die Abweichungen der KFZ-Herstellerangaben zu Kraftstoffverbrauch und Emissionen, zu Überschreitungen der Schadstoff-Grenzwerte sowie Abgasmanipulationen und Fragen der gesundheitlichen Auswirkungen, indem der Deutsche Umwelthilfe e. V. gemäß § 29 Absatz 1 PUAG ersucht wird, sämtliche Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherte Daten und sonstige sächliche Beweismittel, die sich im Besitz der Deutschen Umwelthilfe e. V. befinden, dem	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	DU-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	Ausschuss vorzulegen beziehungsweise in geeigneter Form zugänglich zu machen				
68	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller, der FCA Germany AG („FIAT“) entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	FIAT-1
69	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller, der Hyundai Motor Deutschland GmbH, entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	Hyundai-1
70	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum bei der Renault Deutschland AG auch im Hinblick auf deren Unternehmenstochter Dacia entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	Renault-1
71	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.1, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e, B.II.3j sowie B.II.3n des Auftrags des 5.Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	VA-1
72	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d,	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	Volvo-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Volvo Car Germany GmbH entstanden sind				
73	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller, der Volkswagen AG, entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	VW-1
74	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum bei der Audi AG entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	AU-1
75	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum bei der Adam Opel AG entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	AO-1
76	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Bayrische Motoren Werke Aktiengesellschaft entstanden sind	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	BM-1
77	Antrag auf Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die	28.09.2016	28.09.2016	29.09.2016	Suzuki-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Suzuki Deutschland GmbH entstanden sind				
78	Antrag Vernehmung von Herrn Lutz Sturm als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.	18.10.16	19.10.16	20.10.16	Z-15
79	Antrag Vernehmung von Herrn Dieter Maag als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.	18.10.16	19.10.16	20.10.16	Z-16
80	Antrag Vernehmung von Herrn Sven Paeslack als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.	18.10.16	19.10.16	20.10.16	Z-17
81	Antrag Vernehmung von Herrn Dr. Axel Friedrich als Zeuge.	18.10.16	19.10.16	20.10.16	Z-18
82	Antrag Vernehmung von Herrn Mark Wummel als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.	18.10.16	19.10.16	20.10.16	Z-19
83	Antrag Vernehmung von Herrn Berthold Goeke als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für	02.11.16	07.11.16	ersetzt	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.				
83-neu	Antrag Vernehmung von Frau Sonja Kreitmair als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, ver-bunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	08.11.16	09.11.16	10.11.16	Z-25
84	Antrag Vernehmung von Herrn Marek Bänsch als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-21
85	Antrag Vernehmung von Herrn Dr. Wolfgang Scheremet als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-22
86	Antrag Vernehmung von Herrn Stephan Redmann als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-27

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
87	Antrag Vernehmung von Herrn Christoph Albus als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-28
88	Antrag Vernehmung von Herrn Gerd Billen als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-26
89	Antrag Vernehmung von Herrn Jürgen Resch als Zeuge.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-30
90	Antrag Vernehmung von Frau Tanja Kehr als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-23
91	Antrag Vernehmung von Frau Gabriele Ernst als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-24
92	Antrag Vernehmung von Herrn Frank Liebhart als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-20

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.				
93	Antrag Vernehmung von Herrn Guido Zielke als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	02.11.16	07.11.16	10.11.16	Z-31
94	Antrag Vernehmung von Herrn Dirk Bremer als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium der Finanzen oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium der Finanzen, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	08.11.16	09.11.16	10.11.16	Z-29
95	Antrag Vernehmung von Herrn Matthias Machnig als Zeuge.	09.11.16	09.11.16	11.11.16	Z-32
96	Antrag Vernehmung von Frau Julia Vinnai als Zeugin.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-33
97	Antrag Vernehmung von Herrn Bundesminister Sigmar Gabriel, MdB als Zeuge.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-34
98	Antrag Vernehmung von Herrn Bundesminister Peter Altmaier, MdB als Zeuge.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-35
99	Antrag Vernehmung von Frau Bundesministerin Dr. Barbara Hendricks, MdB als Zeugin.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-36
100	Antrag Vernehmung von Herrn Bundesminister a.D. Wolfgang Tiefensee als Zeuge.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-37
101	Antrag Vernehmung von Herrn Bundesminister a.D. Dr. Peter Ramsauer, MdB als Zeuge.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-38
102	Antrag Vernehmung von Herrn Ministerpräsident Stephan Weil, MdL als Zeuge.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-39
103	Antrag Vernehmung von Herrn Bundesminister Alexander Dobrindt, MdB als Zeuge.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-40
104	Antrag Vernehmung von Frau Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, MdB als Zeugin.	16.11.16	22.11.16	24.11.16	Z-41
105	Antwort des BMF auf die Herabstufungsbitte vom 10. November 2016 seitens der Fraktion Die LINKE und Bündnis 90/Die Grünen	22.11.16	23.11.16		
106	Antrag Vernehmung von Herrn Karl-Heinz Zierock als Zeuge.	22.11.16	23.11.16	24.11.16	Z-42
107	Antrag Vernehmung von Herrn Torsten Meier als Zeuge.	22.11.16	23.11.16	24.11.16	Z-43

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
108	Beweisantrag zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Beiziehung der den Untersuchungsauftrag betreffenden E-Mail-Korrespondenz über den E-Mail-Account von Staatssekretär Michael Odenwald, unter Weglassung (Schwärzung) von Informationen im Sinne von § 29 Abs. 1 Satz 2 PUAG. Es wird um Vorlage bzw. Zugänglichmachung bis drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses gebeten.	29.11.16	29.11.16	01.12.16	Odenwald
109	Renault Deutschland GmbH an Vorsitzenden Behrens, Richtigstellung einer Formulierung eines Schreibens Renault vom 18.11.2016	29.11.16	29.11.16	01.12.16	
110	Beweisantrag Vernehmung von Herrn Dirk Pung-Jakobsen als Zeuge.	30.11.16	30.11.16	30.11.16	Z-44
111	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Dr. Martin Winterkorn als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-45
112	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Gerwin Postel als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-46
113	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Axel Eiser als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-47
114	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Andreas Dindorf als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-48
115	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Dr. Jakob Seiler als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-49
116	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Dr. Guido Rettig als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-50
117	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Ekhard Zinke als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-51
118	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Dirk Inger als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-52
119	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Prof. Dr. Georg Wachtmeister als Zeugen	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-53
120	Beweisantrag zur Vernehmung von Frau Mary Dolores Nichols als Zeugin	09.12.16	09.12.16	15.12.16	Z-54
121	Beweisantrag der Fraktion DIE LINKE zur Vernehmung von Herrn Felix Domke als Zeugen.	09.12.16	09.12.16	ersetzt	
121 -neu	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zur Vernehmung von Herrn Felix Domke als Zeugen.	09.12.16	12.12,16	15.12.16	Z-55
122	Beweisantrag der Fraktion DIE LINKE zur Vernehmung von Herrn Matthias Wissmann als Zeugen	09.12.16	12.12.16	ersetzt	
122 -neu	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zur Vernehmung von Herrn Matthias Wissmann als Zeugen.	09.12.16	12.12.16	ersetzt	
122-neu2	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Matthias Wissmann als Zeugen.	09.12.16	12.12.16	15.12.16	Z-56
123	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Ekkart von Klaeden als Zeugen	14.12.16	14.12.16	15.12.16	Z-57
124	Erläuterung des BMVI zu der Auffassung der Bundesregierung zu Grenzen des Fragerechts an Zeugen.	11.01.17	11.01.17		
125	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Michael Odenwald als Zeugen	12.01.17	12.01.17	19.01.17	Z-58
126	BMF Kurzdarstellung zur KFZ-Steuer	13.01.17	13.01.17		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
127	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zur Vernehmung von Herrn Frank Albrecht als Zeugen	13.01.17	13.01.17	ersetzt	
127 -neu	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Frank Albrecht als Zeugen	18.01.17	18.01.17	19.01.17	Z-59
128	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zur Vernehmung von Frau Gerda Hofmann als Zeugin	13.01.17	13.01.17	19.01.17	Z-60
129	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zur Vernehmung von Frau Gerda Koszinowski als Zeugin	13.01.17	13.01.17	19.01.17	Z-61
130	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zur Vernehmung von Herrn Alois Krasenbrink als Zeugen	13.01.17	13.01.17	19.01.17	Z-62
131	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zur Vernehmung von Herrn Klaus Pietsch als Zeugen	13.01.17	13.01.17	19.01.17	Z-63
132	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen: Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Beiziehung von Unterlagen aus dem Kraftfahrt Bundesamt aus denen hervorgeht, ob Kfz-Hersteller seit September 2015 gegenüber dem KBA angezeigt haben, dass sich bei Pkw-Modellen, für die bereits eine Typgenehmigung erteilt wurde, bei Nachmessungen im Vergleich zu den im Typgenehmigungsverfahren ermittelten Werten abweichende (erhöhte) CO2-Werte festgestellt wurden und welche konkreten Folgen eine solche Anzeige hatte, insbesondere welcher Wert nach einer solchen Anzeige als genehmigter Prüfwert gilt. Die Vorlage hat bis vier Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses zu erfolgen.	13.01.17	13.01.17	19.01.17	KBA-3
133	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen: Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Beiziehung sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger Beweismittel aus dem Organisationsbereich des Kraftfahrtbundesamtes, die Informationen zum Thema CO2-Messungen von PKW im Rahmen der Untersuchungskommission Volkswagen im Zeitraum 1. August 2016 bis 31. Januar 2017 im enthalten. Die Vorlage, bzw. Zugänglichmachung hat bis drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses zu erfolgen.	13.01.17	13.01.17	19.01.17	KBA-4
134	Beweisantrag der Fraktionen DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen: Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch 1. Auskunftsersuchen zur Mitteilung der Aktenzeichen zu Vorverfahren/Prüfverfahren und staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Stuttgart gegen Mitarbeiter der Firma Bosch oder gegen die Firma Bosch im Zusammenhang mit der Fertigung	13.01.17	13.01.17	19.01.17	BW-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	von Software zur Motorensteuerung für Kraftfahrzeuge, 2. Beiziehung der Akten zu den oben genannten Vorverfahren/Prüfverfahren oder Ermittlungsverfahren im Organisationsbereich der GStA Stuttgart im Wege des Ersuchens um Amtshilfe gemäß § 18 Abs. 4 PUAG i.V.m. Art. 44 Abs. 3 GG über das Baden-Württembergische Staatsministerium beim Ministerium für Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg. Es wird darum gebeten, die Auskunft unverzüglich vollständig zu erteilen und die beigezogenen Beweismittel möglichst unverzüglich vollständig vorzulegen.				
135	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Beiziehung von Unterlagen aus dem Kraftfahrt-Bundesamt aus denen hervorgeht, welche Angaben KfZ-Hersteller bei der Typengenehmigung gemäß EU-Durchführungsverordnung 692/2008 (Artikel 3 Abs. 9): zu den 51 PKW Modellen (bzw. den entsprechenden Modellreihen) gemacht haben, die im Rahmen der Untersuchungskommission Volkswagen getestet wurden. Die Vorlage, bzw. Zugänglichmachung hat bis vier Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses zu erfolgen.	13.01.17	13.01.17	19.01.17	
136	Beweisantrag zur Vernehmung von Herrn Martin Lutz als Zeugen.			zurückgezogen	
136 -neu	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Beiziehung der den Untersuchungsauftrag betreffenden E-Mail-Eingänge im Posteingang und dem „Gelöscht“ Ordner des E-Mail-Account von Staatssekretär Michael Odenwald, unter Weglassung (Schwärzung) von Informationen im Sinne von § 29 Abs.1 Satz 2 PUAG. Der bisher zur Verfügung gestellte Mailverkehr von dieser Mailadresse stammt aus dem „Gesendet“ Ordner und umfasst somit nicht die gesamte Korrespondenz.	20.01.17	23.01.17		
137	Beweisantrag zur Vernehmung von Frau Dr. Cornelia Wappenschmidt als Zeugin			zurückgezogen	
137 -neu	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch 1. Auskunftsersuchen zur Mitteilung um welchen E-Mail-Account, bzw. welche E-Mail-Adresse, es sich bei der vom E-Mail-Account von Staatssekretär Michael Odenwald an, durch den Namen, bzw. die Abkürzung „MIN“ in versendeten E-Mails kenntlich gemachte, E-Mail-Adresse es sich handelt, 2. Auskunftsersuchen zur Mitteilung um welchen E-Mail-Account, bzw. welche E-Mail-Adresse es sich bei der durch Schwärzung nicht mehr erkennbaren E-Mail-Adresse des Bundesministers Alexander Dobrindt in der Aktenfundstelle MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .1-3] [Ordner 7 von 79] Seite 312 handelt, 3.	20.01.17	23.01.17	26.01.17	BMVI-3

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
	Beiziehung der den Untersuchungsauftrag betreffenden E-Mail-Korrespondenz über den unter 1. benannten E-Mail-Account, mit dem Namen, bzw. die Abkürzung „MIN“ und den unter 2. Benannten, durch Schwärzung nicht mehr zu erkennenden, E-Mail-Account, unter Weglassung (Schwärzung) von Informationen im Sinne von § 29 Abs.1 Satz 2 PUAG.				
138	Schreiben RA Robert Unger bezüglich der Vertretung des Zeugen Postel	17.01.2017	18.01.17	19.01.17	
139	Schreiben RA Robert Unger bezüglich der Vertretung des Zeugen Eiser	18.01.2017	18.01.17	19.01.17	
140	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch 1. Auskunftsersuchen zur Mitteilung um welchen E-Mail-Account, bzw. welche E-Mail-Adresse, es sich bei der vom E-Mail-Account von Staatssekretär Michael Odenwald an durch den Namen, bzw. die Abkürzung "Guido Zielke" in versendeten E-Mails kenntlich gemachten E-Mail-Adresse handelt, 2. Beiziehung der den Untersuchungsauftrag betreffenden E-Mail-Korrespondenz über den oben genannten E-Mail-Account mit dem Namen, bzw. der Abkürzung "Guido Zielke", unter Weglassung (Schwärzung) von Informationen im Sinne von § 29 Abs.1 Satz 2 PUAG.	20.01.2017	23.01.17	26.01.17	BMVI-4
141	Beweisantrag Vernehmung von Herrn Friedrich Eichler als Zeugen.	02.01.2017	23.01.17	zurückgezogen	
142	Beweisantrag Vernehmung von Herrn Ferdinand Piëch als Zeugen.	09.02.17	09.02.17	13.02.17	Z-064
143	Schreiben RA Gerhard Strate bezüglich der Vernehmung von Herrn Ferdinand Piëch als Zeugen	20.02.2017	20.02.17		
144	Schreiben BMVI zu BB BMVI-2, Erläuterungen zu den EU-Vertragsverletzungsverfahren zu Sanktionen	28.02.2017	28.02.17		
145	Schreiben der Staatsanwaltschaft Braunschweig, Ermittlungsverfahren Winterkorn u.a., Bitte um Herausgabe von Ablichtungen der Protokolle zu Winterkorn und Weil	28.02.2017	28.02.17		
146	Entwurf Abschlussbericht 5. UA Verfahrensteil nach 6.4.2017			18.05.17	
147	Entwurf Abschlussbericht 5. UA Feststellungsteil nach 4.5.2017			18.05.17	
148	Bewertungsteil 2.5.2017			18.05.17	
149	Sondervotum DIE LINKE. 9.5.2017	09.05.2017	09.05.2017		
149-neu	Sondervotum DIE LINKE. 9.5.2017	17.05.2017	17.05.2017	18.05.17	
150	Sondervotum Bündnis 90/Die Grünen	08.05.2017	08.05.2017	18.05.17	
151	Antrag (Beschluss 12) zum Verfahren Ende der Beweisaufnahme und Abschluss von Zeugenvernehmungen (§26 Untersuchungsausschussgesetz)	15.05.2017	15.05.2017	18.05.17	
152	Antrag (Beschluss 13) zum Verfahren Feststellung und Aufnahme von Berichtsteilen zum Gang des Verfahrens und zu den ermittelten Tatsachen nach § 33 PUAG	15.05.2017	15.05.2017	18.05.17	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

A-Drs. 18(31) …	Art, Inhalt	Eingang	Verteilung	Beschlossen/ Behandelt am	Beweisbeschluss-Nr.:
153	Antrag (Beschluss 14) zum Verfahren Feststellung und Aufnahme eines Berichtsteils zum Ergebnis der Untersuchung nach § 33 PUAG	15.05.2017	15.05.2017	18.05.17	
154	Antrag der Fraktion DIE LINKE (Beschluss 15) zum Verfahren Aufnahme eines Sondervotums nach § 33 PUAG.	15.05.2017	15.05.2017	ersetzt	
154-neu	Antrag der Fraktion DIE LINKE (Beschluss 15) zum Verfahren Aufnahme eines Sondervotums nach § 33 PUAG.	17.05.2017	17.05.2017	18.05.17	
155	Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Beschluss 16) zum Verfahren Aufnahme eines Sondervotums nach § 33 PUAG.	15.05.2017	15.05.2017	18.05.17	
156	Antrag (Beschluss 17) zum Verfahren Gewährung rechtlichen Gehörs zum Bericht gemäß § 32 PUAG.	15.05.2017	16.05.2017	ersetzt	
156-neu	Antrag (Beschluss 17) zum Verfahren Gewährung rechtlichen Gehörs zum Bericht gemäß § 32 PUAG	17.05.2017	17.05.2017	18.05.17	
157	Stellungnahme von FORD im Rahmen der Gewährung rechtlichen Gehörs nach § 32 PUAG	01.06.2017	01.06.2017		
158	Stellungnahme ADAC im Rahmen der Gewährung rechtlichen Gehörs nach § 32 PUAG	02.06.2017	06.06.2017		
159	Stellungnahme VW im Rahmen der Gewährung rechtlichen Gehörs nach § 32 PUAG	02.06.2017	07.06.2017		
160	Konsolidierte Fassung des Abschlussberichts	19.06.17	19.06.2017	22.06.17	
161	Antrag (Beschluss 18) zum Verfahren Behandlung der Protokolle und Materialien nach Kenntnisnahme des Berichtes durch den Deutschen Bundestag gemäß § 33 Abs. 3 PUAG.	19.06.17	19.06.2017	22.06.17	
162	Antrag (Beschluss 19) zum Verfahren Erklärung über die Vernichtung von Beweismaterialien und Rückgabe von eingestuften Notizbüchern nach Kenntnisnahme des Berichtes durch den Deutschen Bundestag.	19.06.17	19.06.2017	ersetzt	
162-neu	Antrag (Beschluss 19) zum Verfahren Erklärung über die Vernichtung von Beweismaterialien und Rückgabe von eingestuften Notizbüchern nach Kenntnisnahme des Berichtes durch den Deutschen Bundestag.	20.06.17	20.06.2017	22.06.17	
163	Antrag (Beschluss 20) zum Verfahren Feststellung der Teile des Abschlussberichts nach § 33 PUAG und Vorlage an den Deutschen Bundestag.	19.06.17	19.06.2017	22.06.17	

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

C. Übersicht der Beweisbeschlüsse

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	be-schlos-sen	Akten/Berichte	
				Anfor-derung	Eingang/ MAT-Nr.
KBA-1	12	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Kraftfahrbundesamtes beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	07.07.16	11.07.16	**15.08.16** MAT A KBA-1
BASt-1	13	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten der Bundesanstalt für das Straßenwesen beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	07.07.16	11.07.16	**15.08.16** MAT A BASt-1
BMVI-1	14	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	07.07.16	11.07.16	**15.08.16** MAT A BMVI-1
UBA-1	15	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Umweltbundesamtes beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.	07.07.16	11.07.16	**15.08.16** MAT A UBA-1
BMUB-1	16	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.	07.07.16	11.07.16	**15.08.16** MAT A BMUB-1
BMWi-1	17	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.	07.07.16	11.07.16	**22.08.16** MAT A BMWi-1/1 **04.10.16** MAT A BMWi-1/2
BMJV-1	18	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.	07.07.16	11.07.16	**12.08.16** MAT A BMJV-1
BKAmt-1	19	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Organigramme, Organisationspläne, Aktenpläne und Dateiverzeichnisse aller Organisationseinheiten des Bundeskanzleramtes beim Bundeskanzleramt.	07.07.16	11.07.16	**12.08.16** MAT A BKAmt-1
KBA-2	20	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses im Organisationsbereich des Kraftfahrtbundesamtes beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A KBA-2/1 **26.08.16** MAT A KBA-2/1 **VS-V Tgb.-Nr. 06/16**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; – Akten der Behördenleitung und der zuständigen Abteilungsleitung; – Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; – Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen; – - Rohdaten mit den Abgas-Emissionswerten (insbesondere von NOx und CO2 aller Messungen von Diesel-Pkw im Rahmen der „Untersuchungskommission Volkswagen“).			**22.09.16** MAT A KBA-2/3 **VS-V** **13/16** **05.10.16** MAT A KBA-2/3 **VS-V** **13/16** **30.09.16** MAT A KBA-2/2 **30.09.16** MAT A KBA-2/2 **VS-V** **Tgb.-Nr. 10/16** **13.12.16** MAT A KBA-2/4 **13.12.16** MAT A KBA-2/4 **VS-V** **Tgb.-Nr. 16/16** **17.01.17** MAT A KBA-2/5 **02.03.17** MAT A KBA-2/6
BASt-2	21	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses im Organisationsbereich der Bundesanstalt für Straßenwesen beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; – Akten der Behördenleitung und der zuständigen Abteilungsleitung; – Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; – - Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen.	07.07.16	11.07.16	**08.09.16** MAT A BASt-2/1 **08.09.16** MAT A BASt-2/1 **VS-V** **Tgb.-Nr. 08/16** **21.09.16** MAT A BASt-2/2 **30.09.16** MAT A BASt-2/3 **30.09.16** MAT A BASt-2/3 **Tgb.-Nr. 11/16**
BMVI-2	22	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A BMVI-2/1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-be-schluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	be-schlos-sen	Akten/Berichte	
				Anfor-derung	Eingang/ MAT-Nr.
		des 5. Untersuchungsausschusses im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; – Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung; – Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate, insbesondere der Referate LA20, LA23, LA27 und LA28; – Akten der „Untersuchungskommission VW“; – Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen; – - Akten über die Beantwortung einschlägiger parlamentarischer Anfragen seit September 2015.			**26.08.16** MAT A BMVI-2/1 **VS-V** **Tgb.-Nr.** **07/16** **21.09.16** MAT A BMVI-2/2 **30.09.16** MAT A BMVI-2/3 **30.09.16** MAT A BMVI-2/3 **VS-V** **Tgb.-Nr.** **09/16** **15.11.16** MAT A BMVI-2/4
UBA-2	23	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses im Organisationsbereich Umweltbundesamtes beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; – Akten der Behördenleitung und der zuständigen Abteilungsleitung; – Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; – - Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen.	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A UBA-2/1 **26.08.16** MAT A UBA-2/1 **VS-V** **Tgb.-Nr.** **04/16** **30.09.16** MAT A UBA-2/2 **30.09.16** MAT A UBA-2/2 VS-V **Tgb.-Nr.** **12/16** **23.11.16** MAT A UBA-2/3
BMUB-2	24	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen;	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A BMUB-2/1 26.08.16 MAT A BMUB-2/1 **VS-V** **Tgb.-Nr.** **05/16** **30.09.16** MAT A BMUB-2/2 **30.09.16** MAT A BMUB-2/2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		– Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung; – Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate; – Akten zur Feldüberwachung durch das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Straßenwesen; – Akten über die Beantwortung einschlägiger parlamentarischer Anfragen seit September 2015.			**VS-V Tgb.-Nr. 12/16** **18.10.16** MAT A BMUB-2/3 **23.11.16** MAT A BMUB-2/4
BMWi-2	25	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; – Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung; – Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate.	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A BMWi-2/1 **26.08.16** MAT A BMWi-2/1 **VS-V Tgb.-Nr. 02/16** **04.10.16** MAT A BMWi-2/2 **16.11.16** MAT A BMWi-2/3
BMJV-2	26	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen; – Akten der Leitungsebene (Minister, Parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre) und der zuständigen Abteilungsleitung; – - Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate.	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A BMJV-2/1 **07.12.16** MAT A BMJV-2/2
BKAmt-2	27	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum im Bundeskanzleramt beim Bundeskanzleramt. Der Ausschuss ersucht um prioritäre Vorlage der folgenden Beweismittel bis zum 26.08.2016: – Gegebenenfalls seit 01.09.2015 aufgrund von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz herausgegebene Unterlagen;	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A BKAmt-2/1 **16.09.16** MAT A BKAmt-2/2 **16.09.16** MAT A BKAmt-2/1 **VS-V Tgb.-Nr. 03/16** **25.11.16**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		– Akten der Leitungsebene (Bundeskanzlerin, Bundesminister und Chef des Bundeskanzleramts, Staatsminister) und der zuständigen Abteilungsleitung; – Akten des zuständigen Fachreferats oder der zuständigen Fachreferate.			MAT A BKAmt-2/3
AA-1	28	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu den Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses im Organisationsbereich der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union beim Auswärtigen Amt.	07.07.16	11.07.16	**05.09.16** MAT A AA-1/1 **14.10.16** MAT A AA-1/2 **29.11.16** MAT A AA-1/3
AA-2	29	Es wird Beweis erhoben zu Frage B.II.3.a) des Untersuchungsauftrags (Drucksache 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die im Untersuchungszeitraum unmittelbar im Auswärtigen Amt oder in einer Dienststelle seines Geschäftsbereichs in den Vereinigten Staaten von Amerika zu dieser Frage eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden, beim Auswärtigen Amt.	07.07.16	11.07.16	**19.09.16** MAT A AA-2/1 **29.11.16** MAT A AA-2/2
BMF-1	30	Es wird Beweis erhoben zu Frage B.I.3 des Untersuchungsauftrags (Drucksache 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die unmittelbar im Bundesministerium der Finanzen oder in einer mit Fragen der Erfassung von Kfz-Steuereinnahmen befassten Dienststelle seines Geschäftsbereichs zu dieser Frage eingegangen oder entstanden sind oder sich sonst in behördlichen Gewahrsam befinden beim Bundesministerium der Finanzen.	07.07.16	11.07.16	**26.08.16** MAT A BMF-1/1 **26.08.16** MAT A BMF-1/1 **VS-V Tgb.-Nr. 01/16** **04.11.16** MAT A BMF-1/2 **04.11.16** MAT A BMF-1/2 **VS-V Tgb.-Nr. 14/16** **20.12.16** MAT A BMF-1/3 **VS-V Tgb.-Nr. 17/16**
NI-1	31	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragestellungen des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses in der Staatskanzlei des Landes Niedersachsen oder in einem von einer oder einem zum Vertreter des Landes Niedersachsen im Aufsichtsrat von VW bestellten Ministerin oder Minister geführten Ministerium der Landesregierung Niedersachsens entstanden oder in behördli-	07.07.16	11.07.16	**25.10.16** MAT A NI-1/1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		chen Gewahrsam genommen worden sind, im Wege des Ersuchens um Amtshilfe bei der Staatskanzlei des Landes Niedersachsen sowie über die Staatskanzlei des Landes Niedersachsen bei der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde.			
SV-1	32	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Anhörung** von Sachverständigen zum Thema „Welche wissenschaftlich anerkannten und technisch validen Testverfahren zur Ermittlung der Abgasemissionen auf dem Rollenprüfstand sowie im Realbetrieb von KfZ standen im Untersuchungszeitraum ab wann in Deutschland, in Europa und weltweit zur Verfügung oder befanden sich in der Entwicklung und welche Ergebnisse zu Realemissionen von PKW haben sie ergeben?“ in der Sitzung des Ausschusses am 8. September 2016.	07.07.16		
SV-2	33	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Anhörung** von Sachverständigen zum Thema „Welche Auswirkungen auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, auf die Umwelt, das Klima und auf den Schutz der Verbraucher infolge von gegenüber den in der Typengenehmigung gemessenen Werten erhöhten Stickoxid(NOx)-Realemissionen und sonstigen Realemissionen von Fahrzeugen waren im Untersuchungszeitraum zu jeweils welchem Zeitpunkt öffentlich bzw. fachöffentlich bekannt und wie haben sich die NOx-Emissionen von Fahrzeugen im Untersuchungszeitraum entwickelt?“ in der Sitzung des Ausschusses am 8. September 2016.	07.07.16		
SV-3	34	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Anhörung** von Sachverständigen zum Thema „Funktionsweisen und Möglichkeiten von Abschalteinrichtungen und sonstigen Manipulationen einer NOx-Abgasreinigung“ in der Sitzung des Ausschusses am 22. September 2016.	07.07.16		
SV-4	35	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Sachverständigen-Gutachten** zum Thema: „Wann und auf welche Weise wurden die Vorgaben der Verordnung – VO – (EG) Nr. 715/2007 vom 20. Juni 2007, der Durchführungsverordnung 692/2008 und der Richtlinie – RL – 2007/46/EG vom 5. September 2007 insbesondere zum Geltungsbereich der Grenzwerte, zu Vorgaben zum Funktionieren des Abgasreinigungssystems und Vorgaben zur Abschalteinrichtung (inklusive festzusetzende Sanktionen) in Deutschland und den übrigen EU-Mitgliedstaaten und der bezüglich Abschalteinrichtungen für emissionsmindernde Einrichtungen identischen Regelung Nr. 83 der UN-Wirtschaftskommission für Europa in deren weiteren Mitgliedstaaten umgesetzt und entspricht die jeweilige Umsetzung den Vorgaben der genannten Regelungen?“	07.07.16	30.09.16	
Z-1	49	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Lars Mönch** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-be-schluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	be-schlos-sen	Akten/Berichte	
				Anfor-derung	Eingang/ MAT-Nr.
Z-2	50	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Helge Schmidt** als Zeuge.	08.09.16		
Z-3	51	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Stefan Rodt** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		
Z-4	52	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Martin Schmied** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		
Z-5	53	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Andreas Troge** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		
Z-6	54	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Bernd Bugsel** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		
Z-7	55	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Jost Gail** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
Z-8	56	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Uwe Ellmers** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		
Z-9	57	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **André Seeck** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum in der Bundesanstalt für das Straßenwesen wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		
Z-10	58	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Frau **Marion Wichmann-Fiebig** als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Umweltbundesamt wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 12.09.2016.	08.09.16		
Z-11	59	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Oliver Eberhardt** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.	22.09.16		
Z-12	60	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Hubert Steinkemper** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.	22.09.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
Z-13	61	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Prof. Dr. Uwe Lahl** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.	22.09.16		
Z-14	62	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Jochen Flasbarth** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Umwelt und Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 30.09.2016.	22.09.16		
BO-1	65	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilzulieferer, der Robert Bosch GmbH, entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**14.11.16** MAT A BO-1/1 **14.11.16** MAT A BO-1/1 **G** **Tgb.-Nr. 08/16** **23.11.16** MAT A BO-1/2 **23.11.16** MAT A BO-1/2 **G** **Tgb.-Nr. 08/16** **07.12.16** MAT A BO-1/3 **07.12.16** MAT A BO-1/3 **G** **Tgb.-Nr. 08/16** **19.12.16** MAT A BO-1/4 **G** **Tgb.-Nr. 08/16**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
DA-1	66	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Daimler AG entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG bei der Daimler AG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**02.11.16** MAT A DA-1/1 **03.11.16** MAT A DA-1/2 **G Tgb.-Nr. 03/16** **04.11.16** MAT A DA-1/3 **09.11.16** MAT A DA-1/1.1 **09.11.16** MAT A DA-1/4 **G Tgb.-Nr. 03/16** **25.11.16** MAT A DA-1/5 **G Tgb.-Nr. 03/16** **25.11.16** MAT A DA-1/6 **G Tgb.-Nr. 03/16** **22.12.16** MAT A DA-1/7 **22.12.16** MAT A DA-1/7 **G Tgb.-Nr. 03/16** **10.01.17** MAT A DA-1/8
DU-1	67	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B I.1, B II. 2.b) bis d) sowie B II 3 b, j, q, aus dem Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932). Diese beziehen sich auf die Kenntnisse der Bundesregierung bzw. Hinweise an dieselbe betreffend die Abweichungen der KFZ-Herstellerangaben zu Kraftstoffverbrauch und Emissionen, zu Überschreitungen der Schadstoff-Grenzwerte sowie Abgasmanipulationen und Fragen der gesundheitlichen Auswirkungen, indem **der Deutsche Umwelthilfe e. V.**gemäß § 29 Absatz 1 PUAG ersucht wird, sämtliche Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherte Daten und sonstige sächliche Beweismittel, die sich im Besitz des Deutschen Umwelthilfe e. V. befinden, dem Aus-	29.09.16		**17.11.16** MAT A DU-1 **24.11.16** MAT A DU-1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	**Zu A-Drs. 18(31)**	**Inhalt**	**beschlossen**	**Akten/Berichte**	
				Anforderung	**Eingang/ MAT-Nr.**
		schuss vorzulegen beziehungsweise in geeigneter Form zugänglich zu machen mit der Bitte um Vorlage bis 3 Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.			
FIAT-1	68	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Unter-suchungszeitraum beim Automobilhersteller, der FCA Germany AG („FIAT“) entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**31.10.16** MAT A FIAT-1 **31.10.16** MAT A FIAT-1 **G** **Tgb.-Nr. 06/16**
Hyundai-1	69	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller, der Hyundai Motor Deutschland GmbH, entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**01.11.16** MAT A Hyundai-1/1 **01.11.16** MAT A Hyundai-1/1 **G** **Tgb.-Nr. 04/16** **02.03.17** MAT A Hyundai-1/2 **02.03.17** MAT A Hyundai-1/2 **Tgb.-Nr. 04/16**
Renault-1	70	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Unter-suchungszeitraum bei der Renault Deutschland AG auch im Hinblick auf deren Unternehmenstochter Dacia entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**11.11.16** MAT A Renault-1/1 **G** **Tgb.-Nr. 09/16** **22.11.16** MAT A Renault-1/2 **G** **Tgb.-Nr. 09/16** **25.11.16** MAT A Renault-1/3 **G** **Tgb.-Nr. 09/16**
VA-1	71	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.1, B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e, B.II.3j sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie	29.09.16		**31.10.16** MAT A VA-1/1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.1, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e, B.II.3j sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage bis drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.			
Volvo-1	72	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Volvo Car Germany GmbH entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**28.10.16** MAT A Volvo-1
VW-1	73	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller, der Volkswagen AG, entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**01.11.16** MAT A VW-1/1 **01.11.16** MAT A VW-1/1 **G** **Tgb.-Nr. 05/16** **18.11.16** MAT A VW-1/2 **18.11.16** MAT A VW-1/2 **G** **Tgb.-Nr. 05/16** **14.12.16**MAT A VW-1/3 **14.12.16**MAT A VW-1/3 **G** **Tgb.-Nr. 05/16**
AU-1	74	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum bei der Audi AG entstanden sind,	29.09.16		**31.10.16** MAT A AU-1/1 **G** **Tgb.-Nr. 02/16** **25.11.16** MAT A AU-1/2 **G** **Tgb.-Nr.**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.			**02/16**
AO-1	75	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum bei der Adam Opel AG entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**08.11.16** MAT A AO-1/1 **08.11.16** MAT A AO-1/1 **G Tgb.-Nr. 07/16** **22.11.16** MAT A AO-1/2 **22.11.16** MAT A AO-1/2 **G Tgb.-Nr. 07/16** **30.11.16** MAT A AO-1/3
BM-1	76	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Bayrische Motoren Werke Aktiengesellschaft entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**11.11.16** MAT A BM-1/1 **07.12.16** MAT A BM-1/2 **02.02.17** MAT A BM-1/3 **06.02.17** MAT A BM-1/4
Suzuki-1	77	Es wird Beweis erhoben zu den Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Untersuchungsauftrages (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** sämtlicher Akten, Dokumente, in Dateien oder auf andere Weise gespeicherter Daten und sonstiger sächlicher Beweismittel, die Informationen enthalten zu Kontakten und Informationsaustausch mit der Bundesregierung sowie Bundesbehörden oder deren möglichen Kenntnisstand bezogen auf die Fragen B.I.4, B.II.1e, B.II.2a, B.II.2b, B.II.2d, B.II.2e sowie B.II.3n des Auftrags des 5. Untersuchungsausschusses und die im Untersuchungszeitraum beim Automobilhersteller Suzuki Deutschland GmbH entstanden sind, gem. § 29 Abs. 1 PUAG mit der Bitte um Vorlage innerhalb von drei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.	29.09.16		**11.11.16** MAT A Suzuki-1
Z-15	78	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Lutz Sturm** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in	20.10.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.			
Z-16	79	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dieter Maag** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.	20.10.16		
Z-17	80	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Sven Paeslack** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.	12.10.16		
Z-18	81	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Axel Friedrich** als Zeuge.	12.10.16		
Z-19	82	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Mark Wummel** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Kraftfahrtbundesamt oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 31.10.2016.	12.10.16		
Z-20	92	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Frank Liebhart** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-21	84	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Marek Bänsch** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das **Ersuchen um Amtshilfe** durch Angabe aller von dem Zeugen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in	10.11.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.			
Z-22	85	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Wolfgang Scheremet** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das **Ersuchen um Amtshilfe** durch Angabe aller von dem Zeugen im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-23	90	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Frau **Tanja Kehr** als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-24	91	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Frau **Gabriele Ernst** als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-25	83-neu	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Frau **Sonja Kreitmair** als Zeugin. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von der Zeugin im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-26	88	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Gerd Billen** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das Ersuchen um Amtshilfe durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium der Justiz	10.11.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		und für Verbraucherschutz, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.			
Z-27	86	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Stephan Redmann** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das **Ersuchen um Amtshilfe** durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-28	87	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Christoph Albus** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das **Ersuchen um Amtshilfe** durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-29	94	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dirk Bremer** als Zeuge.	10.11.16		
Z-30	89	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Jürgen Resch** als Zeuge.	10.11.16		
Z-31	93	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Guido Zielke** als Zeuge. Zudem wird die Beweiserhebung vorbereitet durch das **Ersuchen um Amtshilfe** durch Angabe aller von dem Zeugen im Untersuchungszeitraum im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder in anderen Bundesbehörden wahrgenommenen Dienstposten und der Erläuterung ihrer Bedeutung, das gemäß § 18 Abs. 4 PUAG in Verbindung mit Art. 44 Abs. 3 GG gerichtet wird an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, verbunden mit der Bitte um Beantwortung bis zum 15.11.2016.	10.11.16		
Z-32	95	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Matthias Machnig** als Zeuge.	10.11.16		
Z-33	96	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Julia Vinnai** als Zeugin.	24.11.16		
Z-34	97	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **BM Sigmar Gabriel, MdB** als Zeuge.	24.11.16		
Z-35	98	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **BM Peter Altmaier, MdB** als Zeuge.	24.11.16		
Z-36	99	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **BMn Dr. Barbara Hendricks, MdB** als Zeugin.	24.11.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-be-schluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	be-schlos-sen	Akten/Berichte	
				Anfor-derung	Eingang/ MAT-Nr.
Z-37	100	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **BM a.D. Wolfgang Tiefensee** als Zeuge.	24.11.16		
Z-38	101	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **BM a.D. Dr. Peter Ramsauer, MdB** als Zeuge.	24.11.16		
Z-39	102	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Ministerpräsident Stephan Weil, MdL** als Zeuge.	24.11.16		
Z-40	103	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **BM Alexander Dobrindt, MdB** als Zeuge.	24.11.16		
Z-41	104	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, MdB** als Zeugin.	24.11.16		
Z-42	106	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Karl-Heinz Zierock** als Zeuge.	24.11.16		
Z-43	107	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Torsten Meier** als Zeuge.	24.11.16		
Z-44	110	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dirk Pung-Jakobsen** als Zeuge.	01.12.16		
Oden-wald	108	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** der den Untersuchungsauftrag betreffenden E-Mail-Korrespondenz über den E-Mail-Account von Staatssekretär Michael Oden-wald, unter Weglassung (Schwärzung) von Informationen im Sinne von § 29 Abs.1 Satz 2 PUAG. Es wird um Vorlage, bzw. Zugänglichmachung bis drei Wo-chen nach Zustellung dieses Beschlusses gebeten.	01.12.16		**09.01.17** MAT A Odenwald
Z-45	111	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Prof. Dr. Martin Winterkorn** als Zeuge.	15.12.16		
Z-46	112	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Gerwin Postel** als Zeuge.	15.12.16		
Z-47	113	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Axel Eiser** als Zeuge.	15.12.16		
Z-48	114	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Andreas Dindorf** als Zeuge.	15.12.16		
Z-49	115	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Jakob Seiler** als Zeuge.	15.12.16		
Z-50	116	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dr. Guido Rettig** als Zeuge.	15.12.16		
Z-51	117	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Ekhard Zinke** als Zeuge.	15.12.16		
Z-52	118	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Dirk Inger** als Zeuge.	15.12.16		

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-be-schluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	be-schlos-sen	Akten/Berichte	
				Anfor-derung	Eingang/ MAT-Nr.
Z-53	119	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Prof. Dr. Georg Wachtmeister** als Zeuge.	15.12.16		
Z-54	120	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Mary Dolores Nichols** als Zeugin.	15.12.16		
Z-55	121-neu	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Felix Domke** als Zeuge.	15.12.16		
Z-56	122-neu	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Matthias Wissmann** als Zeuge.	15.12.16		
Z-57	123	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauf-trag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Eckart von Klaeden** als Zeuge.	15.12.16		
Z-58	125	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Michael Odenwald** als Zeuge.	19.01.17		
Z-59	127 neu	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Frank Albrecht** als Zeuge.	19.01.17		
Z-60	128	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Frau **Gerda Hofmann** als Zeugin.	19.01.17		
Z-61	129	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Frau **Gerda Koszinowski** als Zeugin.	19.01.17		
Z-62	130	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Alois Krasenbrink** als Zeuge.	19.01.17		
Z-63	131	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (BT-Drs. 18/8273 und 18/8932) durch Vernehmung von Herrn **Klaus Pietsch** als Zeuge.	19.01.17		
KBA-3	132	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** von Unterlagen aus dem Kraftfahrt-Bundesamt aus denen hervor-geht, ob Kfz-Hersteller seit September 2015 gegenüber dem KBA angezeigt haben, dass sich bei Pkw-Modellen, für die bereits eine Typgenehmigung erteilt wurde, bei Nachmessun-gen im Vergleich zu den im Typgenehmigungsverfahren er-mittelten Werten abweichende (erhöhte) CO2-Werte festge-stellt wurden und welche konkreten Folgen eine solche An-zeige hatte, insbesondere welcher Wert nach einer solchen An-zeige als genehmigter Prüfwert gilt. Die Vorlage hat bis vier Wochen nach Zustellung dieses Be-schlusses zu erfolgen.	19.01.17	20.01.17	**28.02.17** MAT A KBA-3
KBA-4	135	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch **Beiziehung** von Unterlagen aus dem Kraftfahrt-Bundesamt aus denen hervor-geht, welche Angaben KfZ-Hersteller bei der Typengenehmi-gung gemäß EU-Durchführungsverordnung 692/2008 (Artikel 3, (9)): „Bei der Beantragung einer Typgenehmigung belegen die Her-steller der Genehmi-gungsbehörde jedoch, dass die NOx-Nachbehandlungseinrichtung nach einem Kalt-start bei –7 °C innerhalb von 400 Sekunden eine für das ordnungsgemäße Ar-beiten ausreichend hohe Temperatur erreicht, wie in der Prü-fung Typ 6 beschrieben.	19.01.17	20.01.17	**23.02.17** MAT A KBA-4/1 **VS-V** **Tgb.-Nr.** **18/17**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-be-schluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	be-schlos-sen	Akten/Berichte	
				Anfor-derung	Eingang/ MAT-Nr.
		Darüber hinaus macht der Hersteller der Genehmigungsbehörde Angaben zur Arbeitsweise des Abgasrückführungssystems (AGR), einschließlich ihres Funktionie-rens bei niedrigen Temperaturen. Diese Angaben umfassen auch eine Beschreibung etwaiger Auswirkungen auf die Emissionen. Die Genehmigungsbehörde erteilt keine Typgenehmigung, wenn die vorgelegten Angaben nicht hinreichend nachweisen, dass die Nachbehandlungseinrichtung tatsächlich innerhalb des genannten Zeitraums eine für das ordnungsgemäße Funktionieren ausreichend hohe Temperatur erreicht.“ zu den 51 PKW Modellen (bzw. den entsprechenden Modellreihen) gemacht haben, die im Rahmen der Untersuchungskommission Volkswagen getestet wurden. Die Vorlage, bzw. Zugänglichmachung hat bis vier Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses zu erfolgen.			
BW-1	134	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch 1. **Auskunftsersuchen** zur Mitteilung der Aktenzeichen zu Vorverfahren/Prüfverfahren und staatsanwaltschaftli-chen Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Stuttgart gegen Mitarbeiter der Firma Bosch oder gegen die Firma Bosch im Zusammenhang mit der Fertigung von Software zur Motorensteuerung für Kraftfahrzeuge, 2. **Beiziehung** der Akten zu den oben genannten Vorverfahren/Prüfverfahren oder Ermittlungsverfahren im Organisationsbereich der GStA Stuttgart im Wege des Ersuchens um Amtshilfe gemäß § 18 Abs. 4 PUAG i.V.m. Art. 44 Abs. 3 GG über das Baden-Württembergische Staatsministerium beim Ministerium für Justiz und für Europa des Landes Baden-Württemberg. Es wird darum gebeten, die Auskunft unverzüglich vollständig zu erteilen und die bei-gezogenen Beweismittel möglichst unverzüglich vollständig vorzulegen.	19.01.17	20.01.17	**07.03.17** MAT A BW-1
BMVI-3	136-neu	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch 1. **Auskunftsersuchen** zur Mitteilung um welchen E-Mail-Account, bzw. welche E-Mail-Adresse, es sich bei der vom E-Mail-Account von Staatssekretär Michael Odenwald an, durch den Namen, bzw. die Abkürzung „MIN“ in versendeten E-Mails kenntlich ge-machte, E-Mail-Adresse es sich handelt, 2. **Auskunftsersuchen** zur Mitteilung um welchen E-Mail-Account, bzw. welche E-Mail-Adresse es sich bei der durch Schwärzung nicht mehr erkennbaren E-Mail-Adresse des Bundesministers Alexan-der Dobrindt in der Aktenfundstelle MAT-A-BMVI-2-1 [Az. LA 27-7357 .1-3] [Ordner 7 von 79] Seite 312 handelt, 3. **Beiziehung** der den Untersuchungsauftrag betreffenden E-Mail-Korrespondenz über den unter 1. be-nannten E-Mail-Account, mit dem Namen, bzw. die Abkürzung „MIN“ und den unter 2. benannten, durch Schwärzung nicht mehr zu erkennenden, E-Mail-Account, unter Weg-lassung (Schwärzung) von Informationen im Sinne von § 29 Abs.1 Satz 2 PUAG. Es wird um Vorlage, bzw. Zugänglichmachung bis zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses gebeten.	26.01.17	30.01.17	**13.02.17** MAT A BMVI-3/1 **15.02.17** MAT A BMVI-3/2
BMVI-4	140	Es wird Beweis erhoben zum gesamten Untersuchungsauftrag (Drucksachen 18/8273 und 18/8932) durch 1. **Auskunftsersuchen** zur Mitteilung um welchen E-Mail-Account, bzw. welche E-Mail-Adresse, es sich bei der vom E-Mail-Account von Staatssekretär Michael Odenwald an durch	26.01.17	30.01.17	**13.02.17** MAT A BMVI-4/1 **15.02.17**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beweis-beschluss	Zu A-Drs. 18(31)	Inhalt	beschlossen	Akten/Berichte	
				Anforderung	Eingang/ MAT-Nr.
		den Namen, bzw. die Abkürzung "Guido Zielke" in versendeten E-Mails kenntlich gemachten E-Mail-Adresse handelt, 2. **Beiziehung** der den Untersuchungsauftrag betreffenden E-Mail-Korrespondenz über den oben ge-nannten E-Mail-Account mit dem Namen, bzw. der Abkürzung "Guido Zielke", unter Weglassung (Schwärzung) von Informationen im Sinne von § 29 Abs.1 Satz 2 PUAG. Es wird um Vorlage, bzw. Zugänglichmachung bis zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses gebeten.			MAT A BMVI-4/2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

D. Liste der Materialien A, B und C

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekretariat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A BKAmt-1	BKAmt-1	Einlieferung von Akten durch das BKAmt in Erfüllung des BB BKAmt-1	12.08.2016	1 Ordner + 1 Schnellhefter
MAT A BMJV-1	BMJV-1	Einlieferung von Akten durch das BMJV in Erfüllung des BB BMJV-1	12.08.2016	1 Ordner
MAT A BASt-1	BASt-1	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Erfüllung des BB BASt-1	15.08.2016	2 Ordner
MAT A BMUB-1	BMUB-1	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Erfüllung des BB BMUB-1	15.08.2016	1 Ordner
MAT A BMVI-1	BMVI-1	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Erfüllung des BB BMVI-1	15.08.2016	4 Ordner
MAT A KBA-1	KBA-1	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Erfüllung des BB KBA-1	15.08.2016	1 Ordner
MAT A UBA-1	UBA-1	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Erfüllung des BB UBA-1	15.08.2016	1 Ordner
MAT A BMWi-1/1	BMWi-1	Einlieferung von Akten durch das BMWi in Teilerfüllung des BB BMWi-1	22.08.2016	2 Ordner
MAT A BKAmt-2/1	BKAmt-2	Einlieferung von Akten durch das BKAmt in Teilerfüllung des BB BKAmt-2	26.08.2016	5 Ordner
MAT A BKAmt-2/1 **VS-V**	BKAmt-2	Einlieferung von Akten durch das BKAmt in Teilerfüllung des BB BKAmt-2	16.09.2016	1 Ordner **VS-V 03/16**
MAT A BMF-1/1	BMF-1	Einlieferung von Akten durch das BMF in Teilerfüllung des BB BMF-1	26.08.2016	10 Ordner
MAT A BMF-1/1 **VS-V**	BMF-1	Einlieferung von Akten durch das BMF in Teilerfüllung des BB BMF-1	26.08.2016	1 Ordner **VS-V 01/16**
MAT A BMJV-2/1	BMJV-2	Einlieferung von Akten durch das BMJV in Teilerfüllung des BB BMJV-2	26.08.2016	28 Ordner
MAT A BMUB-2/1	BMUB-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB BMUB-2	26.08.2016	59 Ordner
MAT A BMUB-2/1 **VS-V**	BMUB-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB BMUB-2	26.08.2016	6 Ordner **VS-V 05/16**
MAT A BMVI-2/1	BMVI-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BMVI-2	26.08.2016	119 Ordner

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekreta-riat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A BMVI-2/1 **VS-V**	BMVI-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BMVI-2	26.08.2016	15 Ordner **VS-V 07/16**
MAT A BMWi-2/1	BMWi-2	Einlieferung von Akten durch das BMWi in Teil-erfüllung des BB BMWi-2	26.08.2016	53 Ordner
MAT A BMWi-2/1 **VS-V**	BMWi-2	Einlieferung von Akten durch das BMWi in Teil-erfüllung des BB BMWi-2	26.08.2016	1 Ordner **VS-V 02/16**
MAT A KBA-2/1	KBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	26.08.2016	51 Ordner
MAT A KBA-2/1 **VS-V**	KBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	26.08.2016	393 Ordner **VS-V 06/16**
MAT A UBA-2/1	UBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB UBA-2	26.08.2016	88 Ordner
MAT A UBA-2/1 **VS-V**	UBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB UBA-2	26.08.2016	44 Ordner **VS-V 04/16**
MAT A AA-1/1	AA-1	Einlieferung von Akten durch das AA in Teilerfüllung des BB AA-1	05.09.2016	10 Ordner
MAT A BASt-2/1	BASt-2	Einlieferung von Akten durch das BASt in Teiler-füllung des BB BASt-2	08.09.2016	34 Ordner
MAT A BASt-2/1 **VS-V**	BASt-2	Einlieferung von Akten durch das BASt in Teiler-füllung des BB BASt-2	08.09.2016	11 Ordner **VS-V 08/16**
MAT A BKAmt-2/2	BKAmt-2	Einlieferung von Akten durch BKAmt in ab-schließender Erfüllung des BB BKAmt-2	16.09.2016	6 Ordner
MAT A AA-2/1	MAT A AA-2	Einlieferung von Akten durch das AA in Teilerfüllung des BB AA-2	19.09.2016	11 Ordner
MAT A BMVI-2/2	BMVI-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BMVI-2	21.09.2016	15 Ordner
MAT A BASt-2/2	BASt-2	Einlieferung von Akten durch das BASt in Teiler-füllung des BB BASt-2	21.09.2016	27 Ordner
MAT A KBA-2/3 **VS-V**	KBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	22.09.2016	241 Ordner **VS-V 13/16**
MAT A KBA-2/3 **VS-V**	KBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	05.10.2016	5 Ordner **VS-V 13/16**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekretariat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A BMUB-2/2	BMUB-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB BMUB-2	30.09.2016	81 Ordner
MAT A BMUB-2/2 **VS-V**	BMUB-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB BMUB-2	30.09.2016	2 Ordner **VS-V 12/16**
MAT A UBA-2/2	UBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB UBA-2	30.09.2016	65 Ordner
MAT A UBA-2/2 **VS-V**	UBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB UBA-2	30.09.2016	26 Ordner **VS-V 12/16**
MAT A BMVI-2/3	BMVI-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BMVI-2	30.09.2016	197 Ordner
MAT A BMVI-2/3 **VS-V**	BMVI-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BMVI-2	30.09.2016	68 Blatt **VS-V 09/16**
MAT A KBA-2/2	KBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	30.09.2016	3 Ordner
MAT A KBA-2/2 **VS-V**	KBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	30.09.2016	3 Ordner **VS-V 10/16**
MAT A BASt-2/3	BASt-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BASt-2	30.09.2016	145 Ordner
MAT A BASt-2/3 **VS-V**	BASt-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BASt-2	30.09.2016	32 Ordner **VS-V 11/16**
MAT A BMWi-1/2	BMWi-1	Einlieferung von Akten durch das BMWi in Teilerfüllung des BB BMWi-1	04.10.2016	1 Ordner
MAT A BMWi-2/2	BMWi-2	Einlieferung von Akten durch das BMWi in Teilerfüllung des BB BMWi-2	04.10.2016	1 Ordner
MAT A AA-1/2	AA-1	Einlieferung von Akten durch das AA in abschließender Erfüllung des BB AA-1	14.10.2016	1 Ordner
MAT A BMUB-2/3	BMUB-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB BMUB-2	18.10.2016	1 Ordner
MAT A NI-1/1	NI-1	Einlieferung von Akten durch das Land Niedersachsen in Teilerfüllung des BB NI-1	25.10.2016	18 Ordner
MAT A Volvo-1	Volvo-1	Einlieferung von Akten durch Volvo Car Germany GmbH in Erfüllung des BB Volvo-1	28.10.2016	3 Seiten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekretariat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A AU-1/1 **G**	AU-1	Einlieferung von Akten durch AUDI AG in Teilerfüllung des BB AU-1	31.10.2016	2 Ordner **G 02/16**
MAT A VA-1/1	VA-1	Einlieferung von Akten durch Verband der Automobilindustrie in Teilerfüllung des BB VA-1	31.10.2016	14 Ordner
MAT A FIAT-1	FIAT-1	Einlieferung von Akten durch FCA Germany AG in Erfüllung des BB FIAT-1	31.10.2016	1 Ordner
MAT A FIAT-1 **G**	FIAT-1	Einlieferung von Akten durch FCA Germany AG in Erfüllung des BB FIAT-1	31.10.2016	1 Ordner **G 06/16**
MAT A Hyundai-1/1	Hyundai-1	Einlieferung von Akten durch Hyundai Motor Deutschland GmbH in Teilerfüllung des BB Hyundai-1	01.11.2016	1 Ordner
MAT A Hyundai-1/1 **G**	Hyundai-1	Einlieferung von Akten durch Hyundai Motor Deutschland GmbH in Teilerfüllung des BB Hyundai-1	01.11.2016	1 Ordner **G 04/16**
MAT A VW-1/1	VW-1	Einlieferung von Akten durch Volkswagen AG in Teilerfüllung des BB VW-1	01.11.2016	1 Ordner
MAT A VW-1/1 **G**	VW-1	Einlieferung von Akten durch Volkswagen AG in Teilerfüllung des BB VW-1	01.11.2016	13 Ordner **G 05/16**
MAT A DA-1/1	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Teilerfüllung des BB DA-1	02.11.2016	1 DVD (7 Dateien)
MAT A DA-1/2 **G**	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Teilerfüllung des BB DA-1	03.11.2016	1 Ordner **G 03/16**
MAT A BMF-1/2	BMF-1	Einlieferung von Akten durch das BMF in abschließender Erfüllung des BB BMF-1	04.11.2016	35 Ordner
MAT A BMF-1/2 **VS-V**	BMF-1	Einlieferung von Akten durch das BMF in abschließender Erfüllung des BB BMF-1	04.11.2016	3 Ordner **VS-V 14/16**
MAT A DA-1/3	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Teilerfüllung des BB DA-1	04.11.2016	1 Ordner, 1 USB-Stick
MAT A AO-1/1	AO-1	Einlieferung von Akten durch Adam Opel AG in Teilerfüllung des BB AO-1	08.11.2016	2 Ordner
MAT A AO-1/1 **G**	AO-1	Einlieferung von Akten durch Adam Opel AG in Teilerfüllung des BB AO-1	08.11.2016	3 Ordner **G 07/16**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekretariat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A BM-1/1	BM-1	Einlieferung von Akten durch BMW AG in Teilerfüllung des BB BM-1	11.11.2016	5 Ordner
MAT A Suzuki-1	Suzuki-1	Einlieferung von Akten durch Suzuki Deutschland GmbH in Erfüllung des BB Suzuki-1	11.11.2016	1 Seite
MAT A DA-1/1.1	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Teilerfüllung des BB DA-1	09.11.2016	1 DVD (7 Dateien)
MAT A DA-1/4 **G**	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Teilerfüllung des BB DA-1	09.11.2016	2 Ordner **G 03/16**
MAT A Renault-1/1 **G**	Renault-1	Einlieferung von Akten durch Renault Deutschland AG in Teilerfüllung des BB Renault-1	11.11.2016	1 Ordner **G 09/16**
MAT A BO-1/1	BO-1	Einlieferung von Akten durch Robert Bosch GmbH in Teilerfüllung des BB BO-1	14.11.2016	1 Ordner
MAT A BO-1/1 **G**	BO-1	Einlieferung von Akten durch Robert Bosch GmbH in Teilerfüllung des BB BO-1	14.11.2016	1 Ordner **G 08/16**
MAT A BMVI-2/4	BMVI-2	Einlieferung von Akten durch das BMVI in abschließender Erfüllung des BB BMVI-2	15.11.2016	2 Ordner
MAT A BMWi-2/3	BMWi-2	Einlieferung von Akten durch das BMWi in abschließender Erfüllung des BB BMWi-2	16.11.2016	1 Ordner
MAT A DU-1	DU-1	Einlieferung von Akten durch Deutsche Umwelthilfe e.V. in Erfüllung des BB DU-1	17.11.2016	1 Ordner
MAT A VW-1/2	VW-1	Einlieferung von Akten durch Volkswagen AG in Teilerfüllung des BB VW-1	18.11.2016	10 Ordner
MAT A VW-1/2 **G**	VW-1	Einlieferung von Akten durch Volkswagen AG in Teilerfüllung des BB VW-1	18.11.2016	7 Ordner **G 05/16**
MAT A AO-1/2	AO-1	Einlieferung von Akten durch Adam Opel AG in Teilerfüllung des BB AO-1	22.11.2016	2 Ordner
MAT A AO-1/2 **G**	AO-1	Einlieferung von Akten durch Adam Opel AG in Teilerfüllung des BB AO-1	22.11.2016	1 Ordner **G 07/16**
MAT A Renault-1/2 **G**	Renault-1	Einlieferung von Akten durch Renault Deutschland AG in Teilerfüllung des BB Renault-1	22.11.2016	1 Ordner **G 09/16**
MAT A BMUB-2/4	BMUB-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in abschließender Erfüllung des BB BMUB-2	23.11.2016	4 Ordner

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekretariat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A BO-1/2 **G**	BO-1	Einlieferung von Akten durch Robert Bosch GmbH in Teilerfüllung des BB BO-1	23.11.2016	1 Ordner **G 08/16**
MAT A BO-1/2	BO-1	Einlieferung von Akten durch Robert Bosch GmbH in Teilerfüllung des BB BO-1	23.11.2016	1 Ordner
MAT A UBA-2/3	UBA-2	Einlieferung von Akten durch das BMUB in Teilerfüllung des BB UBA-2	23.11.2016	1 Ordner
MAT A DU-1	DU-1	Einlieferung von Akten durch Deutsche Umwelthilfe e.V. in Erfüllung des BB DU-1, 2. Eingang	24.11.2016	1 Ordner
MAT A AU-1/2 **G**	AU-1	Einlieferung von Akten durch AUDI AG in Teilerfüllung des BB AU-1	25.11.2016	5 Ordner **G 02/16**
MAT A BKAmt-2/3	BKAmt-2	Einlieferung von Akten durch BKAmt in abschließender Erfüllung des BB BKAmt-2	25.11.2016	1 Schnellhefter
MAT A DA-1/5 **G**	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Teilerfüllung des BB DA-1	25.11.2016	1 Ordner **G 03/16**
MAT A DA-1/6 **G**	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Teilerfüllung des BB DA-1	25.11.2016	1 Ordner **G 03/16**
MAT A Renault-1/3 **G**	Renault-1	Einlieferung von Akten durch Renault Deutschland AG in Teilerfüllung des BB Renault-1	25.11.2016	1 Ordner **G 09/16**
MAT A AA-1/3	AA-1	Schreiben des AA zum BB AA-1	29.11.2016	1 Seite
MAT A AA-2/2	AA-2	Schreiben des AA zum BB AA-2	29.11.2016	1 Seite
MAT A AO-1/3	AO-1	Einlieferung von Akten durch Adam Opel AG in abschließender Erfüllung des BB AO-1	30.11.2016	1 Ordner
MAT B Resch/DUH	keiner	Unaufgeforderte Einlieferung von Akten durch Zeugen Jürgen Resch, DUH	02.12.2016	32 Seiten (Dateien)
MAT A BM-1/2	BM-1	Einlieferung von Akten durch BMW AG in Teilerfüllung des BB BM-1	07.12.2016	1 Schnellhefter
MAT A BMJV-2/2	BMJV-2	Einlieferung von Akten durch das BMJV in Teilerfüllung des BB BMJV-2	07.12.2016	1 Ordner
MAT A BO-1/3	BO-1	Einlieferung von Akten durch Robert Bosch GmbH in Teilerfüllung des BB BO-1	07.12.2016	1 Ordner
MAT A BO-1/3 **G**	BO-1	Einlieferung von Akten durch Robert Bosch GmbH in Teilerfüllung des BB BO-1	07.12.2016	1 Ordner **G 08/16**

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekretariat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A KBA-2/4	KBA-2	Einlieferung von herabgestuften Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	13.12.2016	1 Ordner
MAT A KBA-2/4 **VS-V**	KBA-2	Einlieferung von herabgestuften Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB KBA-2	13.12.2016	8 Ordner **VS-V 16/16**
MAT A VW-1/3	VW-1	Einlieferung von Akten durch Volkswagen AG in abschließender Erfüllung des BB VW-1	14.12.2016	13 Ordner
MAT A VW-1/3 **G**	VW-1	Einlieferung von Akten durch Volkswagen AG in abschließender Erfüllung des BB VW-1	14.12.2016	2 Ordner **G 05/16**
MAT B Gabriel	keiner	Unaufgeforderte Einlieferung von Akten durch Zeugen Sigmar Gabriel, Bundesminister für Wirtschaft und Energie, MdB	15.12.2016	12 Seiten
MAT A BO-1/4 **G**	BO-1	Einlieferung von Akten durch Robert Bosch GmbH in abschließender Erfüllung des BB BO-1	19.12.2016	1 Ordner **G 08/16**
MAT A BMF-1/3 **VS-V**	BMF-1	Einlieferung von Akten durch das BMF in Erfüllung des BB BMF-1	20.12.2016	1 Ordner **VS-V 17/16**
MAT A DA-1/7	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in abschließender Erfüllung des BB DA-1	22.12.2016	1 USB-Stick
MAT A DA-1/7 **G**	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in abschließender Erfüllung des BB DA-1	22.12.2016	1 Ordner **G 03/16**
MAT A Odenwald	Odenwald	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Erfüllung des BB Odenwald	09.01.2017	2 Ordner
MAT A DA-1/8	DA-1	Einlieferung von Akten durch Daimler AG in Erfüllung des BB DA-1	10.01.2017	3 Seiten
MAT A KBA-2/5	KBA-2	Einlieferung von herabgestuften Akten durch das BMVI in Erfüllung des BB KBA-2	17.01.2017	2 Ordner
MAT B Gheorghiu	keiner	Unaufgeforderte Einlieferung von Akten durch einen Bürger	17.01.2017	24 Seiten
MAT B Kammerhoff	keiner	Unaufgeforderte Einlieferung von Akten durch einen Bürger	23.01.2017	2 Seiten
MAT A BM-1/3	BM-1	Einlieferung von Akten durch BMW AG in Teilerfüllung des BB BM-1	02.02.2017	1 Ordner
MAT A BM-1/4	BM-1	Einlieferung von Akten durch BMW AG in abschließender Teilerfüllung des BB BM-1	06.02.2017	4 Ordner

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

MAT-Nr.	zu BB-Nr.	Inhalt	Eingang Sekreta-riat	Umfang ggf. Tgb. Nr.
MAT A BMVI-3/1	BMVI-3	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BMVI-3	13.02.2017	2 Seiten
MAT A BMVI-4/1	BMVI-4	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Teilerfüllung des BB BMVI-4	13.02.2017	2 Seiten
MAT A BMVI-3/2	BMVI-3	Einlieferung von Akten durch das BMVI in abschließender Erfüllung des BB BMVI-3	15.02.2017	2 Seiten
MAT A BMVI-4/2	BMVI-4	Einlieferung von Akten durch das BMVI in abschließender Erfüllung des BB BMVI-4	15.02.2017	7 Seiten
MAT A KBA-4/1 **VS-V**	KBA-4	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Erfüllung des BB KBA-4	23.02.2017	14 Ordner **VS-V** **18/17**
MAT A KBA-3	KBA-3	Einlieferung von Akten durch das BMVI in Erfüllung des BB KBA-3	28.02.2017	2 Seiten
MAT A KBA-2/6	KBA-2	Einlieferung von herabgestuften Akten durch das BMVI	02.03.2017	10 Seiten
MAT A Hyundai-1/2	Hyundai-1	Einlieferung von Akten durch Hyundai Motor Deutschland GmbH in Teilerfüllung des BB Hyundai-1	02.03.2017	1 Ordner
MAT A Hyundai-1/2 **G**	Hyundai-1	Einlieferung von Akten durch Hyundai Motor Deutschland GmbH in Teilerfüllung des BB Hyundai-1	02.03.2017	4 Seiten **G** **04/16**
MAT A BW-1	BW-1	Einlieferung von Akten durch das Land Baden-Württemberg in Erfüllung des BB BW-1	07.03.2017	4 Seiten
MAT B Nichols	keiner	Unaufgeforderte Einlieferung von Akten durch Zeugin Mary Dolores Nichols, Chair of California Air Resources Board	11.03.2017	11 Seiten

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

E. Anlagen

I. Stenografische Protokolle

Protokoll-Nr. 4	Anhörung von Sachverständigen: *Prof. Dr. techn. Christian Beidl*, *Prof. Dr. Stefan Hausberger, Dr.-Ing. Reinhard Kolke, Prof. Dr. med. Helmut Greim, Prof. Dr. sc. techn. Thomas Koch, Prof. Dr. A. J. Thomas Kuhlbusch, Prof. Dr. Annette Peters, Dr. Denis Pöhler* am 8. September 2016
Protokoll-Nr. 6	Anhörung von Sachverständigen: *Prof. Dr. Roland Baar, Jürgen Bönninger, Felix Domke, Dr. Peter Mock, Dr. h. c. Andreas Mayer* sowie Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Lars Mönch, Helge Schmidt* am 22. September 2016
Protokoll-Nr. 8	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Martin Schmied*, *Dr. Jost Gail*, *André Seeck* am 29. September 2016
Protokoll-Nr. 10	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Marion Wichmann-Fiebig, Dr. Oliver Eberhardt, Hubert Steinkemper, Prof. Dr. Uwe Lahl, Jochen Flasbarth* am 20. Oktober 2016
Protokoll-Nr. 12	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Lutz Sturm, Dieter Maag, Sven Paeslack, Dr. Axel Friedrich, Mark Wummel* am 10. November 2016
Protokoll-Nr. 14	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Tanja Kehr, Sonja Kreitmair, Frank Liebhart, Marek Bänsch, Dr. Wolfgang Scheremet* am 24. November 2016
Protokoll-Nr. 16 I	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Gerd Billen*, *Dirk Pung-Jakobsen*, *Jürgen Resch*, *Karl-Heinz Zierock* am 1. Dezember 2016
Protokoll-Nr. 18	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: Bundesminister *Sigmar Gabriel*, Bundesminister *Peter Altmaier*, Bundesministerin *Dr. Barbara Hendricks*, *Stephan Redmann*, *Torsten Meier*, *Dirk Bremer* am 15. Dezember 2016
Protokoll-Nr. 20	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Dr. Martin Winterkorn, Gerwin Postel, Axel Eiser, Andreas Dindorf, Prof. Dr. Georg Wachtmeister, Dr. Jakob Seiler, Matthias Wissmann, Eckart von Klaeden* am 19. Januar 2017
Protokoll-Nr. 22 I	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Felix Domke, Dr. Guido Rettig, Klaus Pietsch, Ekhard Zinke, Christoph Albus, Dirk Inger* am 26. Januar 2017
Protokoll-Nr. 24	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Dr. Frank Albrecht*, *Guido Zielke*, *Michael Odenwald*, Bundesminister a. D. *Wolfgang Tiefensee*, Bundesminister a. D. *Dr. Peter Ramsauer*, *Gerda Hofmann*, *Gerda Koszinowski* am 13. Februar 2017
Protokoll-Nr. 25	Öffentliche Vernehmung der Zeugen: *Alois Krasenbrink*, Ministerpräsident *Stephan Weil*, Bundesminister *Alexander Dobrindt* am 16. Februar 2017
Protokoll-Nr. 27	Öffentliche Vernehmung der Zeugin *Mary Dolores Nichols* am 6. März 2017
Protokoll-Nr. 28	Öffentliche Vernehmung der Zeugin Bundeskanzlerin *Dr. Angela Merkel* am 8. März 2017 Kommissarische Vernehmung des Zeugen Dr. Bernd Bugsel am Sitz der BASt, Bergisch Gladbach, am 1. Februar 2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

II. Ausgewählte Dokumente

Dokument 1	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. techn. Christian Beidl zur Sachverständigenanhörung SV-1 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)44
Dokument 2	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Stefan Hausberger zur Sachverständigenanhörung SV-1 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)36
Dokument 3	Schriftliche Stellungnahme von Dr.-Ing. Reinhard Kolke zur Sachverständigenanhörung SV-1 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)37
Dokument 4	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. med. Helmut Greim zur Sachverständigenanhörung SV-2 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)43
Dokument 5	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. sc. techn. Thomas Koch zur Sachverständigenanhörung SV-2 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)48
Dokument 6	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. A. J. Thomas Kuhlbusch zur Sachverständigenanhörung SV-2 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)45
Dokument 7	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Annette Peters zur Sachverständigenanhörung SV-2 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)47 neu
Dokument 8	Schriftliche Stellungnahme von Dr. Denis Pöhler zur Sachverständigenanhörung SV-2 am 8. September 2016	A-Drs. 18(31)40
Dokument 9	Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Roland Baar zur Sachverständigenanhörung SV-3 am 22. September 2016	A-Drs. 18(31)39 A-Drs. 18(31)39 neu
Dokument 10	Schriftliche Stellungnahme von Jürgen Bönninger zur Sachverständigenanhörung SV-3 am 22. September 2016	A-Drs. 18(31)41
Dokument 11	Schriftliche Stellungnahme von Felix Domke zur Sachverständigenanhörung SV-3 am 22. September 2016	A-Drs. 18(31)42
Dokument 12	Schriftliche Stellungnahme von Dr. Peter Mock zur Sachverständigenanhörung SV-3 am 22. September 2016	A-Drs. 18(31)46
Dokument 13	Schriftliche Stellungnahme von Dr. h.c. Andreas Mayer zur Sachverständigenanhörung SV-3 am 22. September 2016	A-Drs. 18(31)38
Dokument 14	Sachverständigen-Gutachten von Professor Dr. Michael Brenner zu Beweisbeschluss SV-4	MAT A SV-4 Brenner
Dokument 15	Sachverständigen-Gutachten von Prof. Dr. Martin Führ zu Beweisbeschluss SV-4	MAT A SV-4 Führ

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 16	Sachverständigen-Gutachten von Prof. Dr. Remo Klinger zu Beweisbeschluss SV-4	MAT A SV-4 Klinger
Dokument 17	Sachverständigen-Gutachten von Dr. Dieter Neumann zu Beweisbeschluss SV-4	MAT A SV-4 Neumann
Dokument 18	Stellungnahme zum Abschlussbericht der Feldüberwachung 2006 – 2008 vom 19.8.2010	MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 257
Dokument 19	Abschlussbericht zur Feldüberwachung VII des Umweltbundesamtes, Teil 1, Schadstoffemissionen, vom 30.11.2009	MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 26-108
Dokument 20	Abschließende fachliche Bewertung FuE-Vorhaben Feldüberwachung VII des Umweltbundesamtes durch das BMUB vom 3.9.2013	MAT A BMUB-2-1, Ordner 18, Bl. 223-225
Dokument 21	Datenblatt für FuE-Vorhaben Feldüberwachung VIII	MAT A UBA-2-1, Ordner 16, Bl. 166-167
Dokument 22	Stellungnahme zum Abschlussbericht der Feldüberwachung 2008 - 2010	MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 3-6
Dokument 23	Abschlussbericht des TÜV Nord zum UFOPLAN-Vorhaben des UBA „Überprüfung der Kfz - Emissionen im realen Betrieb“ vom 30.11.2010	MAT A UBA-2-1, Ordner 17, Bl. 7-72
Dokument 24	Abschließende fachliche Stellungnahme des UBA zum FuE-Vorhaben „Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw“ vom 12.12.2014	MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 249-251
Dokument 25	Datenblatt für FuE-Vorhaben „Ermittlung von Basisdaten zur Herleitung von Emissionsfaktoren von Otto-und Diesel-Pkw“ vom 12.7.2010	MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 5-6
Dokument 26	Datenblatt für FuE-Vorhaben „Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen und Aktualisierung des HBEFA“ vom 4.11.2014	MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 4-5
Dokument 27	Datenblatt für FuE-Vorhaben „Feldüberwachung von Kraftfahrzeugen und Aktualisierung des HBEFA“ vom 8.3.2016	MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 230-231
Dokument 28	Schreiben des BMUB zum Sachstand Feldüberwachung (FÜ) für Kraftfahrzeuge und emissionsmindernde Bauteile vom 30.3.2009	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275-277
Dokument 29	Zwischenbericht der Forschungsgesellschaft für Verbrennungskraftmaschinen und Thermodynamik mbH zu PEMS in RDE Feldüberwachung vom 7.4.2016	MAT A UBA-2-1, Ordner 7, Bl. 255-270

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 30	Konzept des UBA für eine Feldüberwachung von Kfz vom 4.4.2008	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 59-80
Dokument 31	Abschlussbericht des TÜV Nord zum UFOPLAN-Vorhaben des UBA „Emissionsfaktoren von Otto- und Diesel-Pkw" vom 30.4.2013	MAT A UBA-2-1, Ordner 21, Bl. 204-243
Dokument 32	Schreiben des BMUB ans UBA mit der Bitte um Übersendung eines fachlichen Konzepts zur Felduntersuchung von im Verkehr befindlichen Kraftfahrzeugen vom 12.12.2007	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 27
Dokument 33	Gesprächsnotiz BMUB betreffend Feldüberwachung vom 15.1.2008	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 13
Dokument 34	Schreiben des BMUB ans UBA mit der Bitte um Übersendung eines konkreten Konzepts zur Felduntersuchung von im Verkehr befindlichen Kraftfahrzeugen vom 18.3.2008	MAT A UBA-2-1, Ordner 15, Bl. 147
Dokument 35	Schreiben des BMUB ans BMVI zur Überprüfung von Nachrüstkatalysatoren vom 12.12.2007	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 3
Dokument 36	Schreiben des UBA ans BMUB mit einem fachlichen Konzept für eine Feldüberwachung im Bereich der Straßenfahrzeuge vom 28.1.2008	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 14-16
Dokument 37	Konzept des UBA für eine Feldüberwachung von Kfz vom 25.7.2008	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 142-155
Dokument 38	Schreiben des BMUB zum Sachstand Feldüberwachung (FÜ) für Kraftfahrzeuge und emissionsmindernde Bauteile vom 29.8.2008	MAT-A-BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 200a, 200b
Dokument 39	Vorschlag des UBA zur „Weiterentwicklung der Systematik zur Überwachung des Abgasverhaltens von Fahrzeugen im Felde“ – Anschreiben ans BMUB vom 8.4.2011	MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 262
Dokument 40	Vorschlag des UBA zur „Weiterentwicklung der Systematik zur Überwachung des Abgasverhaltens von Fahrzeugen im Felde“ – Anlage zum Schreiben ans BMUB vom 8.4.2011	MAT A BMUB-2-1, Ordner 16, Bl. 263-269
Dokument 41	E-Mail eines KBA-Mitarbeiters vom 31.7.2008 zur geplanten Kfz-Feldüberwachung durch das UBA	MAT A BMVI-2-3 Ref. LA 27, Ordner 15-1, Bl. 33 f.
Dokument 42	Vermerk BMVBS vom 29.8.2008 zur geplanten Felduntersuchung von Kraftfahrzeugen	MAT A BMVI-2-3, Ref. LA27, Ordner 15-1, Bl. 48,49
Dokument 43	Leistungsbeschreibung der BASt zur „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“, Bearbeitungsstand 24.3.2009	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 263-272

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 44	Bericht der BASt zur Auswertung des Forschungsprojektes „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“ vom 4.12.2014	MAT A BASt-2-2 Ref. Z5 Ordner 5, Bl. 10-15
Dokument 45	BMUB-Vermerk-Entwurf vom 12. April 2012 zur Verlängerung des Vorhabens „Untersuchung des Abgasverhaltens von Kraftfahrzeugen und emissionsarmen Bauteilen im Felde“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 398-399
Dokument 46	BMVI-Kurzbericht vom 24.9.2010 zur TCMV-Sitzung 17.9.2010	MAT A BMVI-2-1 Az. LA 27/7353/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 8
Dokument 47	BMUB-Ministervorlage vom 30.3.2009 zum „Sachstand Feldüberwachung (FÜ) für Kraftfahrzeuge und emissionsmindernde Bauteile“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 4, Bl. 275-278
Dokument 48	BMUB-Stellungnahme vom 30.7.2015 zu den Ergebnissen der „Untersuchung des Abgasverhaltens vom Kraftfahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen im Felde“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 6, Bl. 583
Dokument 49	BASt-Schreiben vom 16.2.2011 an VW zum Projekt „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 192-193
Dokument 50	BASt-E-Mail vom 4.4.2011 an die Lenkungsgruppe zur Antwort von VW auf das BASt-Schreiben vom 16.2.2011 und zum Sachstand des Feldüberwachungsprojekts	MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 204
Dokument 51	VW-Antwortschreiben vom 30.3.2011 zum BASt-Schreiben vom 16.2.2011 betreffend Projekt „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 206 f.
Dokument 52	E-Mails innerhalb der Lenkungsgruppe vom 7.4.2011 zur Reaktion auf das VW-Schreiben vom 30.3.2011	MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 223-226
Dokument 53	BASt-Schreiben vom 15.4.2011 an VW zum Projekt „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Bauteilen und emissionsrelevanten Bauteilen“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 329
Dokument 54	TÜV-Nord-Präsentation vom 27.3. / 2.4.2012 zur „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“ – Auszug „Ergebnisse VW Golf TDI“	MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 55
Dokument 55	E-Mails vom 2., 4. und 12.4.2012 zur Verlängerung der „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen emissionsrelevanten Bauteilen“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 5, Bl. 401-402

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 56	KBA-E-Mail vom 7.5.2012 an die anderen Mitglieder der Lenkungsgruppe zum weiteren Verhalten gegenüber den vom Forschungsprojekt betroffenen Herstellern	MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 105
Dokument 57	BASt-Schreiben vom 16.5.2012 an Daimler AG zu deren Stellungnahme vom 13.3.2012 zum Projekt „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen“	MAT A BASt-2-2, Ref. F3, Ordner 4_7, Bl. 162 f.
Dokument 58	BASt-/TÜV-Nord-Kurzbericht vom 10.9.2014 zur „Untersuchung des Abgasverhaltens von in Betrieb befindlichen Fahrzeugen und emissionsrelevanten Bauteilen – Feldüberwachung“	MAT A BASt-2-2, Referat Z5, Ordner 5, Bl. 18-23
Dokument 59	KBA-Organisationspläne vom 1.1.2007, 1.2.2008, 1.2.2009, 1.2.2010, 1.1.2011, 1.1.2012, 1.7.2013, 1.2.2014, 1.2.2015 und 1.6.2016	MAT A KBA-1, Ordner 1, Bl. 1-10
Dokument 60	BMVI-Sprachregelung für die 14. TCMV-Sitzung am 17.9.2010	MAT A BMVI-2-1, Az. LA 27/7353.5/3-2-RDE, Ordner 60, Bl. 2
Dokument 61	KBA-Dienstreisebericht zur TAAEG-Sitzung am 13.6.2016	MAT A KBA-2-1, Ordner A131; 14, Bl. 2-5
Dokument 62	KBA-Bericht vom 29.10.2015 zur Konformitätsprüfung (COP-Q-Überprüfung mit Schwerpunkt Abgas Dieselfahrzeug) bei Volkswagen	MAT A KBA-2-1, Ordner A20, Bl. 90-95
Dokument 63	BMVI-Ministervorlage vom 27.6.2016 zum SZ-Artikel „Kampfansage“ vom 27.6.2016	MAT A BMVI-2-3 Ref. LA 27, Ordner 9-1, Bl. 365
Dokument 64	Tagesordnung und Protokoll der 39. TCMV-Sitzung am 1.4.2014 mit EU-Kommissionspapier „Real-driving emissions (RDE) project – rationale, calendar“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 34, Bl. 7-17
Dokument 65	EU-Kommissionspapier-Entwurf vom 26.1.2011 zur „Working group for the development of a real driving emissions test procedure for light-duty vehicles (RDE-LDV): scope mandate“	MAT A BMVI-2-1 Az. LA 27/7353.5/2-2-RDE, Ordner 60, Bl. 203-208
Dokument 66	BMUB-Ministervorlage vom 27.1.2014 zu „EU-Arbeiten zu ‚Real Driving Emissions‘ für Kraftfahrzeuge als Beitrag zur Einhaltung der europarechtlich vorgegebenen Luftqualitätsgrenzwerte von Stickstoffdioxid“	MAT A BMUB-2-1 Ordner 33, Bl. 8-11
Dokument 67	BMVI-Schreiben vom 1.10.2014 zur Tagesordnung der TCMV-Sitzung am 15.10.2014 bezüglich Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen	MAT A BMUB-2-1, Ordner 36, Bl. 4,5

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 68	Protokoll der 42. TCMV-Sitzung am 15.10.2014	MAT A BMUB-2-1, Ordner 36, Bl. 132-136
Dokument 69	Protokoll der 43. TCMV-Sitzung am 24.11.2014	MAT A BMUB-2-1, Ordner 37, Bl. 116-122
Dokument 70	Protokoll der 46. TCMV-Sitzung am 24.3.2015	MAT A-BMUB-2-1, Ordner 39, Bl. 295-300
Dokument 71	Protokoll der 47. TCMV-Sitzung am 19.5.2015	MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 127-133
Dokument 72	EU-Kommissionspapier vom 28.5.2015 zu „RDE legislation: How to define the regulatory NTE emission limits?“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 41, Bl. 257-263
Dokument 73	Protokoll der 48. TCMV-Sitzung	MAT A BMUB-2-1, Ordner 42, Bl. 53-58
Dokument 74	„Sachstandsbericht - TCMV 01.07.2015 und RDE-LDV 26.06.2015 (Detaildiskussionen)“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 42, Bl. 90-93
Dokument 75	European Commission Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs: “NTE emission limits for RDE legislation; state of play”	MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 247-249
Dokument 76	European Commission Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs: “Minutes of the 49th meeting of the ‘Technical Committee – Motor’”	MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 239-241
Dokument 77	European Commission Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs: "Transfer functions' in the European RDE legislation: to be or not to be? Some background and brainstorming”	MAT A BMUB-2-1, Ordner 44, Bl. 242-246
Dokument 78	“Draft Agenda of the 50th meeting of the ‘Technical Committee - Motor vehicles’ (TCMV) Brussels, 06 October 2015”	MAT A BMUB-2-1, Ordner 46, Bl. 107-118
Dokument 79	“European Commission Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs: Final minutes of the 51st meeting of the ‘Technical Committee – Motor Vehicles’ (TCMV)”	MAT A BMUB-2-1, Ordner 48, Bl. 105-111

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 80	Weisung des Referates IG I 6 des BMUB zum TOP 36, 2571. AStV-1 am 29.01.2016: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 715/2007 and (EC) No 595/2009 as regards the reduction of pollutant emissions from road vehicles (First reading) (Legislative deliberation) - State of play" abgestimmt mit BMVI (LA 27) und BMWi (IV D4 und IV D3)	MAT A BMUB-2-1, Ordner 52, Bl. 171-177
Dokument 81	Entscheidungsvorlage vom 12.1.2015 mit „Briefentwurf StM: Beratungen des EU-Parlaments zum Vorschlag der EU-KOM für das zweite Regulierungspaket von Real Driving Emissions (RDE) zur Messung von NOX-Emissionen im realen Straßenbetrieb"	MAT A BMWi-2-1, Ordner 28, Bl. 57-59
Dokument 82	Antwortschreiben Bundeskanzlerin Merkel an Ministerpräsident Seehofer zu dessen Schreiben vom 22.10.2015	MAT A BKAmt-2-1, Ordner 4, Bl. 59
Dokument 83	Vorlage des BMUB für KP vom 1.10.2015 zu: „Real-driving emissions (RDE)-Anforderungen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge - Schreiben des Vorstandsvorsitzenden der Porsche AG, Hr. Müller, an Herrn MdB Strobl vom 11.9.2014"	MAT A BMUB-2-1, Ordner 11, Bl. 327-332
Dokument 84	Vermerk des Referates LA 27 des BMVI v. 29.9.2014 zu: „Realemissionen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen (RDE-LDV) - TCMV am 15.10.2014 - Schreiben von Frau AL'in LA an Generaldirektor Calleja Crespo"	MAT A BMVI-2-3, Referat LA 27, Ordner 34-1, Bl. 166 f.
Dokument 85	„VW-Fall - Bericht der Untersuchungskommission vom 9.12.2015"	MAT A KBA 2-1, Ordner A117; 7, Bl. 75-84
Dokument 86	„Begründung einer Abweichung der Durchführung des Vergabeverfahrens nach den Grundsätzen VOL/A bzw. VOF"	MAT A BMVI-2-1 Az. LA 27-7357.3-5, Ordner 37, Bl. 134 ff.
Dokument 87	Aktueller Stand der Untersuchungskommission VW vom 12.12.2015	MAT A KBA-2-1, Ordner A118; 7.1, Bl. 57 ff.
Dokument 88	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Renate Künast, Harald Ebner u.v.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen" - Drucksache 18/8445"	BT-Drs. 18/8794

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 89	Vorlage des UAL LA 2 im BMVI v. 11.4.2016 an StS Odenwald: „Rechtliche Bewertung der Reichweite der Verordnung (EU) Nr. 715/2007 im Hinblick auf die Zulässigkeit von Abschalteinrichtungen unter Berücksichtigung des Gutachtens der Rechtsanwälte Geulen und Klinger im Auftrag der DUH vom 22. März 2016 - Ihre Anforderung vom 08.04.2016“	MAT A BMVI-2-1 Az. LA 27-7357 .4-2, Ordner 43, Bl. 288-291
Dokument 90	Vermerk des KBA: „Information an Herrn Sts O zur Erstellung eines Berichts zur Abgasüberprüfungskampagne“	MAT A KBA 2-1, Ordner A117; 7, Bl. 48-51
Dokument 91	Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Renate Künast, Harald Ebner u.v.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Offene Fragen nach dem Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen“ - Drucksache 18/8445	MAT A KBA 2-1, Ordner A128; 12.1, Bl. 312, 315
Dokument 92	E-Mail des KBA an das BMVI v. 16.2.2016 zur „Zulassungsproblematik von VW-Euro 5 Fahrzeugen - unrechtmäßige COC Ausstellung“	MAT A KBA 2-1, Ordner A4, Bl. 62
Dokument 93	Schreiben des BMVI, Referat LA 23, vom 2.5.2016 an Joanna Szychowska, European Commission, Head of Unit Automotive and Mobility Industries zum Betreff: „Zulassung EG -typgenehmigter Fahrzeuge mit unzulässigen Abschalteinrichtungen“	MAT A BMVI 2-1 Az. LA 23-7363.1 1-1, Ordner 13, Bl. 364-370
Dokument 94	Schreiben des KBA an das BMVI v. 11.11.2015 zum Betreff: „Darstellung der Nachprüfungsverfahren zu VW“	MAT A BMVI 2-1 Az. LA 23-7363.1/1-1 Ordner 3, Bl. 279
Dokument 95	Schreiben des Bundesverkehrsministers vom Mai 2016 an die Kommissarin für Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU der Europäische Kommission Elzbieta Bienkowska zum „Bericht der Untersuchungskommission „Volkswagen““	MAT A KBA 2-1, Ordner A131; 14, Bl. 133
Dokument 96	Übersendung der „Information der deutschen Delegation für den Verkehrsministerrat am 07. Juni 2016 Tagesordnungspunkt: „Konsequenzen aus dem Emissions-Unregelmäßigkeiten - Erforderlichkeit neuer straßenverkehrlicher Vorschriften im Zusammenhang mit dem Typgenehmigungsverfahren“ vom 3.6.2016 durch das Referat LA 23 des BMVi an BUMB und BMWi	MAT A BMVI 2-1 Az. LA 27-7357.5-2, Ordner 51, Bl. 32, 34
Dokument 97	Schreiben des StS Odenwald, BMVI, an StS Billen, BMJV, vom 28.10.2015 zum Betreff: „Schlussfolgerungen aus den Manipulationen bei Volkswagen“	MAT A BMVI 2-1 Az. LA 23/7363.1/1-1, Ordner 21, Bl. 27
Dokument 98	Ergänzende Vorbereitung des Referates IG I 6 des BMUB für Frau BM'in Hendricks vom 22.9.2015 für das halbjährliche Verbändegespräch am 23.9.2015 zum Thema: „Manipulation der Abgasnachbehandlung von US-Fahrzeugen durch VW“	MAT A BMUB-2-1, Ordner 45, Bl. 162-165

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dokument 99	Übersendung des „Berichts der Bundesregierung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags zu den Auswirkungen der aktuellen Vorfälle bei Volkswagen auf Verbraucherinnen und Verbraucher“ an dessen Vorsitzende, Renate Künast, MdB, vom 15.12.2015	MAT A BMJV-2-1, Ordner 7, Bl. 47-58
Dokument 100	Vermerk des Referates LA 23 im BMVI vom 23.11.2015 zum Thema „VW - Berichtsentwurf des BMJV an den BT-Rechtsausschuss hier: Verkäufe und Zulassung betroffener Kfz“	MAT A BMVI-2-1 LA 27-7357.2-4, Ordner 32, Bl. 173 (174)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

F. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Grenzwerte für Schadstoffemissionen von Pkw 95
Abbildung 2: Grenzwerte für Schadstoffemissionen von leichten Nutzfahrzeugen 96
Abbildung 3: Fahrzyklus für die Prüfung Typ 1 bzw. NEFZ 99
Abbildung 4: Konformitätsfaktoren 102
Abbildung 5: Flussdiagramm zum Ablauf der Konformitätsprüfung in Betrieb befindlicher Fahrzeuge 114
Abbildung 6: Tabelle für Annahme-/Rückweisezahlen des Stichprobenplans aufgrund von Attributen 116
Tabelle 1: Ausgewählte Grenzwerte für Luftschadstoffe 167
Tabelle 2: Forschungs- und Entwicklungsprojekte des UBA zum Thema Feldüberwachung im Untersuchungszeitraum 176
Abbildung 7: Übersicht der Kraftfahrzeugsteuer für Pkw 480
Abbildung 8: Verjährungsfrist der Kraftfahrzeugsteuer 483

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.